

Politieproductiviteit

Triangulatie voor valide en betrouwbare
productiviteitsmeting bij de politie



Tilburg University – KU Leuven

Mei 2014

S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Cromptvoets,
L. Janssen en R. Peeters

Samenvatting

Met de vorming van de Nationale Politie is ook de behoefte ontstaan om op uniforme wijze de productie en prestaties van de politie vast te stellen. Tegen deze achtergrond wordt in dit rapport verslag gedaan van een onderzoek naar productiviteitsmeting bij de politie. De probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Welke van de denkbare en thans in politieorganisaties in binnen- en buitenland (in het bijzonder België) gehanteerde methode(n) voor productiviteitsmeting zijn geschikt voor de Nederlandse politie, gezien vanuit validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid in het licht van de doelstellingen van productiviteitsmeting?

Productiviteit staat in deze studie voor de productie per eenheid ingezet productiemiddel. Het meten van productiviteit is verbonden met een specifieke benaderingswijze van publieke organisaties, namelijk het zogeheten ‘nieuw publiek management’. In deze benadering, die zowel aan het eind van de negentiende (vanuit de Verenigde Staten) als aan het eind van de twintigste eeuw (wederom vanuit de Verenigde Staten) veel weerklank heeft gekregen, wordt de bedrijfsmatigheid van publieke organisaties benadrukt. De benadering van het ‘nieuw publiek management’ is ook bekritiseerd. Zou zou deze perverse prikkels uitlokken of tot zinloze bureaucratie leiden. Sommigen menen waar te nemen dat de benadering inmiddels ‘op zijn retour’ is. Zo lijkt in landen met een sterke ‘nieuw publiek management’-traditie, zoals het Verenigd Koninkrijk, in toenemende mate behoefte te ontstaan aan andere benaderingen van het politiewerk.¹ In deze benaderingen krijgen percepties van burgers en professionals een belangrijker betekenis ten opzichte van de tellingen van producten. In dit onderzoek zijn beide benaderingen gebruikt voor het ontwikkelen van een model voor productiviteitsmeting.

De huidige modellen: validiteit en betrouwbaarheid

De bouwstenen voor een model voor de Nederlandse politie zijn gebaseerd op een analyse van reeds bestaande modellen. Deze modellen blijken vanuit de perspectieven van validiteit en betrouwbaarheid op ten minste vijf bezwaren te stuiten:

- Ze lijden aan zowel een criminaliteitsbias als een kwantitatieve bias. De focus ligt op criminaliteitsbestrijding en in het bijzonder op de aantallen processen-verbaal, aangiftes, opgehelderde zaken, enzovoort. Deze omschrijving van output (of outcome) omvat maar een (klein) deel van het politiewerk en houdt geen rekening met de wisselwerking tussen deze outputs en andere outputs (denk bijvoorbeeld aan de capaciteit die voor beveiliging wordt ingezet, zoals onlangs bij de nuclear security summit).
- Er zijn serieuze signalen voor onbetrouwbaarheid van de gebruikte data. Dat geldt met name voor geregistreerde criminaliteit. Bij veel andere indicatoren (bijvoorbeeld het ophelderingspercentage) geldt dat internationale vergelijking nagenoeg onmogelijk is, onder meer vanwege betrouwbaarheidsproblemen.
- De context is niet in het model verwerkt. De maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, organisatorische (keten)context en juridische context werken direct door in de productiviteit van de politie. De enkelvoudige focus op geregistreerde criminaliteit, aangeleverde

¹ Zie bijvoorbeeld het rapport Policing for a Better Britain. Report of the Independent Police Commission uit 2013.

verdachten, opgehelderde zaken, enzovoort houdt geen rekening met de impact van deze contextfactoren. Nieuwe juridische verplichtingen of eisen aan het strafdossier leiden tot afnemende productie maar niet per se tot minder productiviteit van de politie als organisatie. Er zijn ten minste twee manieren om met context om te gaan. Ten eerste kan de context worden geïncorporeerd in de productiviteitsberekening, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving en andere contextfactoren in enig jaar te indexeren en jaarlijks de delta te schatten of te berekenen. Daarmee wordt de productiviteit van de politieorganisatie zo zuiver mogelijk geïsoleerd en gevolgd in de tijd. Het is ook mogelijk de context als verklarende factor mee te nemen voor productiviteitsontwikkeling en daarmee buiten de berekening van de politieproductiviteit te houden. Strikt genomen wordt dan niet de productiviteit van de politie berekend maar die van het 'politiesysteem' of het 'criminaliteitsbestrijdingssysteem'. Beide opties brengen voor- en nadelen met zich mee.

- In het huidige systeem wordt de kwantiteit van de productie wel zichtbaar maar de kwaliteit ervan blijft onder de radar. Dat kan ertoe leiden dat de politie productiever lijkt te worden, terwijl het systeem als geheel minder oplevert. Een illustratie daarvan is het aanleveren van zaken die kwalitatief onder de maat zijn bij het Openbaar Ministerie. De politie wordt dan productiever, maar omdat het aantal (technische) septs dan toeneemt worden de facto minder verdachten daadwerkelijk gestraft.
- Het gebruik van productiviteits- en prestatiemeting voor sturing van de politie versterkt deze bezwaren. Het reductionisme waarmee de productiviteit van de politie dan tot 'key performance indicators' wordt teruggebracht, het strategisch gebruik van de discretionaire ruimte om zaken wel of niet te registreren of op te pakken (de bonnenquota bijvoorbeeld) en de trade off tussen kwaliteit en kwantiteit worden nog eens versterkt door het sturen op productie.

Contouren van een nieuw model

Op basis van deze bezwaren zijn bouwstenen ontwikkeld voor een nieuw model. Het model is expliciet bedoeld als aanzet voor de discussie over productiviteitsmeting en niet als uitkomst daarvan. Gekozen is voor een model waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de lessen uit de literatuurstudie en de vergelijking België-Nederland. Deze lessen maken het model erg complex; er is dan ook primair ingezet op validiteit en betrouwbaarheid en minder op bruikbaarheid en herkenbaarheid. Uitgangspunt voor het model is triangulatie, zowel ten aanzien van de gekozen indicatoren als ten aanzien van de meetmethode voor de waarden op deze indicatoren. Het model voor productiviteitsmeting bestaat 1) uit een geëxpliciteerde doelstelling, 2) uit een set indicatoren (voor zowel ingezette middelen als voor de omschrijving van de productie) en 3) uit een meetsysteem of een methode om de indicatoren vast te stellen.

1. Doelstellingen

De doelstelling van de productiviteitsmeting bepaalt in belangrijke mate welke indicatoren en welk type meetsysteem van belang zijn. Er kan gedacht worden aan de volgende mogelijke

doelstellingen:

- Sturing: het is mogelijk een model op te stellen dat ten dienste staat van sturing door bestuurders (minister, korpsleiding, burgemeester);
- Bedrijfsvoering: deze doelstelling leidt tot een model waarin de efficiency van de politieorganisatie centraal staat en de indicatoren zich beperken tot throughput-activiteiten, maar wel zijn gekoppeld aan een gedetailleerd inzicht in productiemiddelen (aantal uren en aantal euro's per activiteit);
- Ontwikkeling van de politie-organisatie: vanuit deze doelstelling beoogt een model voor productiviteitsmeting een vliegwiel te vormen voor discussie en samenwerking binnen de politieorganisatie en binnen de verschillende ketens over wat de kwaliteit van politieproductie is; de verbinding met ingezette productiemiddelen wordt losgelaten – in die zin is er dus geen sprake meer van productiviteitsmeting, maar enkel van 'productie' of 'performance';
- Benchmarking: met het gebruik van productiviteitsmeting voor benchmarking wordt het mogelijk om een alomvattend inzicht te krijgen in de productiviteit van de politie op al haar taakvelden; hiertoe wordt een groot aantal indicatoren meegenomen waaraan een beperkt aantal productiemiddelen wordt gekoppeld.

Het sturingsmodel en bedrijfsvoeringsmodel zijn het meest kwetsbaar zijn voor perverse effecten, aangezien ze een zeer beperkt beeld geven van de politiepraktijk respectievelijk blind zijn voor de manier waarop throughput zich verhoudt tot output en outcome. Validiteit en betrouwbaarheid laten zich beter realiseren in modellen die rekening houden met de complexiteit en variëteit van de politiepraktijk. Het voorgestelde model stelt daarom ontwikkeling van de politie-organisatie en benchmarking voorop.

2. Voorstel benchmarkmodel: indicatoren

Productiviteit is de productie per eenheid productiemiddel. Om uitspraken te kunnen doen over de productiviteit van de politieorganisatie worden de volgende grofmazige indicatoren gebruikt voor de ingezette middelen. Daarbij wordt bewust geen financiële indicator opgenomen – deels om de complexiteit van het model te reduceren, deels ook om te indruk te vermijden dat het model geschikt is als instrument voor de allocatie van middelen:

- ingezet aantal fte, dus het totaal aantal fte waaruit de politieorganisatie bestaat;
- ingezet aantal agenten, dus alleen het totaal 'blauw' personeel van de politie in fte;
- ingezet aantal agenten per type politiewerk als percentage van het totale aantal fte (basisteams, wijkzorg, opsporing, informatieorganisatie, bedrijfsvoering, etc.).

Om de productie vast te stellen wordt triangulatie gebruikt. Het samenstellen van indices lijkt hiervoor de meest voor de hand liggende manier. Indices voor de productie kunnen worden afgezet tegen het totaal aantal fte of aantal agenten in een specifiek organisatieonderdeel of per taakveld. Zo kan de productiviteit van de politie worden bepaald, maar vooral kunnen zo veranderingen in productiviteit worden vastgesteld.

De voorkeur geniet het gebruik van verschillende indices voor de politieproductie naast elkaar, waarbij per taakveld de productiviteit kan worden bepaald. Het bijeen brengen van de indices in een 'totaalscore' op productiviteit stuit op grote bezwaren. Ten eerste worden door samenvoeging verschillen tussen indices mogelijk verhuld door onderlinge compensatie-effecten. Achter productiviteitswinst op het alomvattende niveau kan bijvoorbeeld sterk verlies van productiviteit op criminaliteitsbestrijding schuil gaan, welke wordt gecompenseerd

door productiviteitswinst op beveiliging. Een tweede bezwaar is dat de verschillende indices bij samenvoeging moeten worden gewogen, hetgeen niet alleen complex is maar ook beleidsmatig of politiek van aard. Het in dit onderzoek ontwikkelde model bestaat uit de volgende indices:

- 1) Veiligheidsindex, bestaande uit:
 - Aangiftebereidheid van burgers en ondernemers
 - Slachtofferschap ten aanzien van gewelds-, vermogens- en zedenmisdrijven bij burgers en ondernemers
 - Aantal keren optreden bij ordeverstoringen
 - Ervaren 'disorder' bij burgers en ondernemers
 - 2) Criminaliteitsbestrijdingsindex, bestaande uit:
 - Aantallen aangiftes x gewicht (type delict)
 - Aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken x septs x veroordelingspercentage x celdagequivalent
 - Aantal arrestaties
 - Ophelderingspercentage (bijvoorbeeld uitsluitend voor moordzaken)
 - Aantal criminele samenwerkingsverbanden dat in vervolging uitmondt
 - Aantal opgespoorde gestolen goederen
 - Aantal in beslag genomen verboden waren
 - Aantal opgelegde boetes
 - 3) Beveiligingsindex, bestaande uit:
 - Aantal beveiligde personen
 - Aantal verkeerscontroles
 - 4) Dienstverleningsindex, bestaande uit:
 - Aantal noodhulpverzoeken x reactietijd
 - Aantal geïnformeerde slachtoffers
 - Tevredenheid burgers en ondernemers over contact met de politie
 - Aantal klachten intern en bij de Nationale Ombudsman
 - 5) Preventie-index, bestaande uit:
 - Aantal waarschuwingen en adviezen ter voorkoming van misdrijven
 - Aantal 'verstoringen' bij vermoedens van misdrijven
 - Aantal jeugdigen waarover in casusoverleg wordt besloten
 - Aantal doelgerichte surveillances
3. Voorstel benchmarkmodel: meetsysteem

Net als bij de indicatoren zou hier, omwille van de betrouwbaarheid, triangulatie het uitgangspunt moeten zijn. Gestart kan worden met de indices zoals voorgesteld onder 1. Deze indices wordt gevuld met (1) data uit politieregistraties, (2) data uit registraties van ketenpartners van de politie en andere publieke organisaties (variërend van het Openbaar Ministerie tot en met de Nationale Ombudsman) en (3) survey-onderzoek en andere vormen van perceptiemeting. De Integrale Veiligheidsmonitor is hiervoor het belangrijkste, maar in het onderzoek is gesuggereerd om ook percepties van burgers die contact hebben met de politie

als slachtoffer, aangever of verdachte systematisch in kaart te brengen. Dat kan met survey-onderzoek, maar hoeft niet per se. Zo kunnen percepties ook worden vastgesteld met analyses van sociale media of periodieke gesprekken, al dan niet met panels van burgers, ondernemers en politie-agenten. Het vergelijken van de indices met de ingezette middelen levert een indicatie op van de productiviteit van de politie en veranderingen in deze ratio geven veranderingen aan in de productiviteit van de politie.

Data spreken evenwel nooit voor zich. Interpretatie is noodzakelijk. Hoewel deze interpretatie niet binnen het meetsysteem zelf hoeft plaats te vinden (zie hiervoor de opties bij context), zijn ten minste drie correctiemechanismen van belang bij het gebruik van de indices. Deze zijn ook te beschouwen als verklaringen voor productiviteitsverandering.

- Ten eerste kan met een criminologisch model de productie van de politie worden afgezonderd ten opzichte van andere ('objectieve') factoren zoals economische groei, werkloosheid en inkomensgelijkheid, demografische factoren als opleidingsniveau en leeftijd, aantal migranten, enzovoort. Deze correctie is vooral van belang voor de criminaliteitsbestrijdingsindex en de veiligheidsindex.
- Ten tweede zou de productiviteit in een vergelijking moeten worden geplaatst waarin de context waarin de politie opereert wordt uitgedrukt. Ten minste drie contextfactoren zouden in de vergelijking kunnen worden opgenomen: (1) bijzondere – maatschappelijke – gebeurtenissen die om grootschalige inzet van de politie vragen (incidentele grootschalige inzet van de politie voor beveiliging, bescherming, handhaving van de openbare orde of controleacties), (2) veranderingen in de wet- en regelgeving aan de hand van bijvoorbeeld een schatting van administratieve lasten en procedurele eisen en (3) veranderingen bij ketenpartners (direct, bijvoorbeeld wat wordt aangeleverd door de IND, maar ook indirect, bijvoorbeeld aan de hand van bezuinigingen op intramurale gezondheidszorg of op gemeentelijke begrotingen voor onderhoud van de openbare ruimte).
- Ten derde zou de productiviteit gecorrigeerd moeten worden met percepties van stakeholders en politieagenten (of breder: medewerkers). Uit deze percepties kunnen bijvoorbeeld 'wegleffecten' (waar lekt politiecapaciteit weg?) of perverse effecten worden gedestilleerd waarmee veranderingen in de productiviteit kunnen worden geduïd. Het periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, in kaart brengen van percepties van stakeholders of politieagenten/medewerkers kan met bijvoorbeeld review teams (bestaande uit ketenpartners, burgemeesters en politie-experts uit het buitenland) en site visits, maar ook met interviewrondes onder stakeholders en medewerkers of interne kwaliteitskringen.

De indices kunnen wellicht worden vereenvoudigd door het gebruik van statistische technieken. Als blijkt dat indicatoren sterk correleren kan er voor worden gekozen specifieke indicatoren te gebruiken als pars pro toto voor bijvoorbeeld een index. De hiervoor noodzakelijke statistische toetsen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

Bevindingen en lessen uit de literatuurstudie

De geschetste bouwstenen voor een model voor de Nederlandse politie zijn gebaseerd op de lessen uit de literatuurstudie die is uitgevoerd en een analyse van de Nederlandse en de Belgische situatie. Uit de analyse van politiekundige, economische, bestuurskundige en criminologische literatuur is gebleken dat strikt genomen nauwelijks literatuur bestaat over productiviteitsmeting; ook systemen voor

productiviteitsmeting bij de politie zijn schaars. Daarom is ook gekeken naar literatuur over aanverwante begrippen zoals prestaties en performance. Daaruit blijkt dat er geen overeenstemming is over wat de productie van de politie 'is'. Hoewel de kerntaken (criminaliteitsbestrijding, ordehandhaving en noodhulp) alom worden erkend, leiden deze tot grote verschillen in methoden om de productie van de politie vast te stellen. Veel meetsystemen richten zich grotendeels op het vaststellen van 'throughput' (aantal processen-verbaal, reactietijd noodhulp, etc.), terwijl beleidsmakers en bestuurders vooral geïnteresseerd zijn in 'output' (aantal opgehelderde misdrijven, aantal uitgezette vreemdelingen, etc.). De wetenschap richt zich vooral op de 'outcome' (lukt het de politie om criminaliteit terug te dringen?).

Op basis van de literatuurstudie zijn zeven lessen geformuleerd:

1. Waak voor een 'criminaliteitsbias' en 'repressiebias': in veel bestaande methoden ligt een onevenwichtige nadruk op de criminaliteitsbestrijdende taak van de politie en op het vaststellen van repressieve activiteiten (op weg naar een straf). Preventieve en ordehandhavende taken krijgen relatief weinig aandacht. Hiermee is dus de validiteit van het meetsysteem in het geding, aangezien slechts een beperkt deel van het politiewerk wordt gemeten.
2. Waak voor een 'kwantiteitsbias': veel methoden volstaan met het tellen van min of meer afgeronde 'producten' zoals aangeleverde verdachten, opgehelderde zaken of geregistreerde aangiftes. Hoe voor de hand liggend dat misschien ook mag zijn en hoe gemakkelijk verkoopbaar dat naar politiek en media mag zijn, de productiviteit van de politie wordt er niet afdoende mee in beeld gebracht. Zo komen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke hoogte van de criminaliteit niet met elkaar overeen. Schommelingen in de geregistreerde criminaliteit hoeven niet per se iets te zeggen over de toe- of afname van de werkelijke criminaliteit, maar kunnen ook te herleiden zijn tot aanpassingen in de meetsystematiek, in de aangiftebereidheid van burgers en in de prioritering van aandacht voor bepaalde delicten binnen de politie.
3. Hét systeem voor productiviteitsmeting bestaat niet: een triviale les, maar daarom nog niet minder belangrijk is dat het perfecte systeem voor productiviteitsmeting niet bestaat. De complexe combinatie van politietaken en de al niet minder complexe context waarin deze taken moeten worden uitgevoerd lenen zich simpelweg niet voor een eenduidig en onomstreden systeem van productiviteitsmeting.
4. Gebruik meervoudige databronnen tegen onbetrouwbaarheid: dat zowel de politieregistraties als methoden die gebaseerd zijn op enquêtes niet volledig betrouwbaar zijn, kan als een gegeven worden beschouwd. In de methodologie wordt triangulatie gebruikt om de betrouwbaarheid te versterken. Triangulatie is gebaseerd op het principe van driehoeksmeting. Op ten minste twee manieren zou triangulatie kunnen worden gebruikt. Ten eerste zou triangulatie op het niveau van de indicatoren kunnen worden gebruikt; het blijkt immers lastig om de 'productie' van de politie te 'vangen' met een enkelvoudige set indicatoren. Daarnaast zou triangulatie van databronnen nuttig kunnen zijn (bijvoorbeeld werkprocessen van de politie, bevindingen uit survey-onderzoek, percepties van stakeholders, enzovoort).
5. Zorg voor afstemming tussen throughput-, output- en outcome-indicatoren: een belangrijke valkuil is het selecteren van indicatoren die andere indicatoren van productiviteit negatief kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan ophelderingspercentage zonder het aantal septs en vrijspraken mee te nemen. Het komt er dus op aan de throughput-, output- en outcome-indicatoren zo te kiezen en te formuleren dat deze in elkaars verlengde liggen en rekening houden met keteneffecten.

6. Houd in het systeem voor productiviteitsmeting rekening met context: de juridische, politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische context waarin de politie opereert, beïnvloedt de productiviteit van de politie in sterke mate. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed van nieuwe wetgeving of opsporingsvereisten, aan politieke en maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van grote zaken (zoals zedenzaken) of evenementen (zoals een nuclear security summit), en aan veranderingen in de werkwijze van ketenpartners (zoals kwaliteitseisen van het OM ten aanzien van aangeleverde zaken).
7. Waak voor meetproblemen en perverse effecten van productiviteitsmeting: met name de bestuurskundige literatuur wijst op de problematische relatie tussen output en outcome enerzijds en de activiteiten van de politie anderzijds. Wat zegt bij voorbeeld de daling van de criminaliteit of een stijging van het aantal inbraken over het presteren van de politie? De causale relatie tussen meting en politieactiviteit is allesbehalve eenduidig. Ook wijst de literatuur op de mogelijke perverse effecten van productiviteitsmeting als een koppeling tussen productie en de effectiviteit daarvan ontbreekt. Daardoor ontstaat het risico dat productie een zelfstandige waarde wordt (zie onder andere de discussie over bonnenquota). Met andere woorden: politieproductiviteit verwordt van een middel tot een doel an sich.

Bevindingen en lessen uit de vergelijking België/Nederland

De vergelijkende casusstudie tussen België en Nederland leidt tot enkele relevante bevindingen in het licht van een te ontwikkelen systeem voor productiviteitsmeting.

1. Afstemming tussen lokale en federale verwachtingen in België: veel politiewerk is lokaal van aard en wordt in afstemming met lokaal gezag vormgegeven. Tegelijkertijd zijn er ook op nationaal (Nederland) en federaal (België) niveau verwachtingen ten aanzien van de politie. Afstemming tussen de verwachtingen van beide niveaus is niet vanzelfsprekend, maar wel aan te bevelen. In België is daarvoor een gedeeld referentiekader aangetroffen, waarin zowel lokale als federale taken zijn opgenomen en waarin oog is voor een brede set van indicatoren voor het vaststellen van productie.
2. Relatieve onbetrouwbaarheid is een 'fact of life': hoewel het gaat om kwalificaties en inschattingen, lijkt de relatieve onbetrouwbaarheid van de Belgische politieregistraties ten minste zo groot als die van de Nederlandse politieregistraties. Nog afgezien van lokale verschillen die onbetrouwbaarheid veroorzaken, zou het registratiegedrag ook op het niveau van de landen onderling kunnen verschillen. De les die daaruit te trekken valt is dat relatieve onbetrouwbaarheid (voorlopig) geaccepteerd moet worden.
3. Betere startsituatie voor outcome in Nederland: vanwege het systematisch gebruik van slachtofferdata en burgerenquêtes beschikt Nederland over meer mogelijkheden voor het vaststellen van de outcome van politiewerk. Outcome wordt overwegend vastgesteld door burgerbevraging (denk aan slachtofferstatistieken, tevredenheidsmetingen en het vaststellen van onveiligheidsgevoelens). Ook geregistreerde criminaliteit wordt overigens wel eens gebruikt als outcome-indicator, al is dat een relatief onbetrouwbare indicator voor outcome.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	11
2. Productiviteitsmeting bij de politie: een compositie van de literatuur	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Systemen voor productiviteitsmeting en ‘performance management’ in de politiepraktijk.....	20
2.3 De politiewetenschap: problematisering en kanttekeningen	27
2.4 Productiviteitsmeting vanuit economisch perspectief	33
2.5 Performance en prestaties in de bestuurskundige literatuur	39
2.6 De literatuur: samenvattende bevindingen	46
3. Productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie	48
3.1 De Politiewet 1993: de vraag om verantwoording	48
3.2 Beleidsplan Nederlandse politie 1999: de introductie van verantwoordingscycli.....	48
3.3 Naar een Veiliger Samenleving (2002): prestatieafspraken en prestatiebekostiging	49
3.4 Vanaf 2012: De Nationale Politie en de uniforme rapportage, registratie en monitoring van prestaties	50
3.5 De huidige productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie: indicatoren, meetmethoden en normering	51
3.6 Productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie: samenvattende bevindingen	54
4. Productiviteitsmeting bij de Belgische politie.....	55
4.1 De context voor productiviteitsmeting: nationalisering én lokalisering	55
4.2 De taken van de politie	57
4.3 De basis voor prestatiemeting: plannen, prioriteiten en indicatoren	59
4.4 Methoden voor productiviteitsmeting.....	62
4.5 De Belgische politie: samenvattende bevindingen	70
5. Lessen voor productiviteitsmeting bij de Nationale Politie.....	72
5.1 Lessen uit de literatuur	72
5.2 Lessen uit de vergelijking België/Nederland.....	73
5.3 Naar een model voor productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie	74
Verwijzingen	81
Bijlagen	86
Bijlage 1. Overzicht van respondenten voor de interviews	87
Bijlage 2: Politiestrategieën.....	88
Bijlage 3. Indicatoren in het model van Shane (2007)	91
Bijlage 4. Toepassing van de BSC in Schotland	101
Bijlage 5. Toepassing van de BSC in Portugal.....	102

Bijlage 6. Operationele indicatoren voor ‘community policing’ bij Trojanowicz (1992).....	103
Bijlage 7. Prioriteiten 2011-2014 Nederlandse politie	106
Bijlage 8. Normering prestaties landelijke prioriteiten Nederlandse politie.....	110
Bijlage 9. Referentiekader Excellente politiezorg Belgische politie	118
Bijlage 10. Doelstellingen in het actuele NVP 2012-2015	119
Bijlage 11. Extract criminaliteitsstatistieken België.....	123

1. Inleiding

Aanleiding

Sinds 2013 is de Nederlandse politie in een nationaal korps georganiseerd. Geleidelijk zullen ook de bedrijfsvoering, aansturing en verantwoording van de politie steeds meer nationaal plaatsvinden. In dat kader doet zich de behoefte voor aan een betrouwbare manier om de productiviteit van het politiekorps vast te stellen. Voor het nieuwe korps zou een uniform en ‘state of the art’-systeem moeten worden ontwikkeld. Een betrouwbare en ‘state of the art’-methode voor productiviteitsmeting zou kunnen bijdragen aan een meer transparante en eenduidige bedrijfsvoering van de politie, een van de doelstellingen van de Politiewet 2012.

Waar er in de oude situatie nog veel variëteit tussen korpsen bestond in het meten van resultaten, prestaties en productie, daar vraagt de nieuwe besturingsfilosofie en het nieuwe besturingsmodel om betrouwbare informatie die op landelijk niveau inzichtelijk is, om vergelijkbaarheid tussen de regionale eenheden en om eenduidigheid in de meetsystematiek. Die ambitie is echter niet zonder dilemma’s. Zo is er de vraag hoe een uniform meetsysteem praktisch vorm kan krijgen en bruikbaar is voor alle eenheden. Maar zo is er ook de meer strategische vraag welke activiteiten van de politie eigenlijk gemeten moeten worden om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de Nationale Politie haar doelstellingen haalt? En bovendien: wat zijn die doelstellingen eigenlijk en wie bepaalt ze? De politie zelf, de Minister van Veiligheid en Justitie onder wiens verantwoordelijkheid de Nationale Politie ressorteert of toch ook (nog steeds) het lokale gezag, aangezien veel politiewerk uiteindelijk lokaal van aard is en lokaal betekenis krijgt?

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (onderdeel van Tilburg University) een verkennende studie uitgevoerd naar productiviteitsmeting. Deze studie beoogt primair de bestaande methoden voor productiviteitsmeting in politieorganisaties in kaart te brengen. Ook wordt in deze studie verkend of en in hoeverre hieruit lessen te halen zijn die geschikt zijn voor de Nederlandse politie en het in de toekomst te hanteren model voor productiviteitsmeting.

Productiviteit en prestaties in de publieke sector

De behoefte aan inzicht in productiviteit is niet nieuw voor de publieke sector en zeker niet uniek voor de politie. In de private sector is toenemende (arbeids)productiviteit is een belangrijke oorzaak van (economische) groei: met dezelfde inzet van arbeid kan door mechanisering, door herinrichting van werkprocessen of door ICT meer worden geproduceerd. De vraag of een dergelijke ontwikkeling zich ook in de publieke sector voordoet, wordt al jaren gesteld. Daarvoor is het noodzakelijk om eerst te bepalen hoe de ‘productie’ van de publieke sector zich ontwikkelt. Wereldwijd zijn verschillende pogingen gedaan om op betrouwbare en valide wijze de ‘productie’ van de publieke sector te vangen in operationele indicatoren en systemen. Deze methoden en systemen zijn doorgaans met vallen en opstaan ontwikkeld. Daar waar productiviteit in de private sector soms met tamelijk eenvoudige ratio’s te meten is (bijvoorbeeld aantal auto’s of televisies dan wel de waarde daarvan in geld, gedeeld door het aantal uren of ingezette productiemiddelen), blijkt dat in de publieke sector aanzienlijk lastiger. Zo laat de precieze productie zich niet gemakkelijk omschrijven. Produceert een rechtbank bijvoorbeeld als een vonnis wordt uitgeschreven of als het geschil dat aan de rechtbank wordt

voorgelegd al in een eerder stadium naar tevredenheid van de partijen wordt beslecht (en dus juist geen vonnis hoeft te worden geschreven)? Hoe productie wordt omschreven hangt af van welke precieze doelstelling aan de publieke organisatie wordt toegeschreven; over dat laatste bestaat lang niet altijd overeenstemming.

Ook bij de politie doen zich deze voetangels en klemmen voor, zowel bij het omschrijven en vaststellen van de politieproductiviteit als bij het relateren van de productie van de politie aan de inzet van middelen.² Deels zijn deze voetangels en klemmen gerelateerd aan de bijzondere context van de politietaak en de politieorganisatie. Denk bijvoorbeeld aan de diverse en soms zelfs tegengestelde doelstellingen die in de politieorganisatie worden verankerd (bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verdachten enerzijds en uitwisseling van gegevens om verdachten op te sporen of aan bewijs te relateren anderzijds, zo veel mogelijk zaken afhandelen enerzijds en zo zorgvuldig mogelijk onderzoek verrichten anderzijds, de strafwetgeving handhaven enerzijds en conflicten tussen burgers de-escaleren anderzijds, enzovoort). Discussies over productiviteit zijn daarnaast soms lastig door begripsverwarring en misverstanden (bijvoorbeeld omdat geen onderscheid gemaakt wordt tussen ‘output’ en ‘outcome’).

De vraag naar productiviteit van de politie is verbonden met een specifieke benadering van publieke organisaties als de politie. Deze benadering benadrukt de bedrijfsmatigheid van publieke organisaties en het gebruik van bedrijfsmatige principes om publieke organisaties te onderzoeken en aan te sturen. De ‘bedrijfsmatige’ benadering wordt van tijd tot tijd afgewisseld door andere benaderingen van publieke organisaties, waarin bijvoorbeeld het politieke of juridische karakter ervan wordt benadrukt. De laatste ‘golf’ waarin bedrijfsmatigheid van publieke organisaties is benadrukt is begin jaren negentig ingeluid onder de noemer ‘nieuw publiek management’. Het nieuw publiek management heeft zowel in de literatuur als in de bestuurlijke praktijk veel weerklank gekregen, met name in Angelsaksische landen (in het bijzonder Engeland, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland). Geleidelijk is ook de kritiek op deze benadering gegroeid. Zo zou het gebruik van bedrijfsmatige modellen, zoals ‘contracting’ of prestatiesturing, perverse prikkels veroorzaken en daarmee eerder inefficiëntie dan efficiëntie uitlokken. Bovendien zou de bedrijfsmatige aansturing professionals zo veel insnoeren of met administratieve taken belasten dat het ‘eigenlijke’ werk in de verdrukking komt. Ook is er meer principiële kritiek. Bedrijfsmatigheid zou ten koste gaan van bijvoorbeeld de dienstverlening aan burgers (de ‘service publique’) of de rechtsstatelijkheid bedreigen die eigen zou moeten zijn aan publieke organisaties. In de – Angelsaksische, maar ook Nederlandse – politiewereld heeft nieuw publiek management veel weerklank gekregen en lijkt nu, bijvoorbeeld in Engeland, de kritiek erop ook te groeien.³ In plaats van bedrijfsmatigheid wordt vooral benadrukt dat gestuurd moet worden op percepties van burgers en (politie-)professionals.

² Voor een uitgebreide beschrijving van de voetangels en klemmen, alsmede van gebruikelijke methoden om productiviteit en prestaties van de politie te meten, wordt verwezen naar de studie van S. Zouridis (Politieprestaties in kaart. Prestaties en het presterend vermogen van de politie) en vooral naar de daarin aangehaalde literatuur over politieprestaties.

³ Zie bijvoorbeeld het rapport Policing for a Better Britain. Report of the Independent Police Commission uit 2013.

Doel- en vraagstelling

Voor de verkennende studie naar productiviteitsmeting bij de politie is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke van de denkbare en thans in politieorganisaties in binnen- en buitenland (in het bijzonder België) gehanteerde methode(n) voor productiviteitsmeting zijn geschikt voor de Nederlandse politie, gezien vanuit validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid in het licht van de doelstellingen van productiviteitsmeting?

De hiervan afgeleide deelvragen zijn:

- Welke methoden voor productiviteitsmeting worden thans gehanteerd in politieorganisaties in Nederland en andere landen, in het bijzonder België?
- Welke methoden zijn overigens denkbaar voor productiviteitsmeting in politieorganisaties en in het bijzonder de Nederlandse politie?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende methoden voor productiviteitsmeting op de aspecten validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid (in het licht van de doelstellingen van productiviteitsmeting), gezien vanuit het perspectief van de Nederlandse politie?
- Welke methode(n) voor productiviteitsmeting zijn geschikt voor de Nederlandse politie?

De geformuleerde deelvragen zijn leidend voor het onderzoek en de te kiezen onderzoekstrategie. Daaraan vooraf gaan enkele keuzen met betrekking tot de in de probleem- en vraagstelling gehanteerde begrippen en beoordelingscriteria. Zo moet om te beginnen nader worden bepaald wat onder methode voor productiviteitsmeting wordt verstaan. In dit onderzoek verwijst de methode voor of het systeem van productiviteitsmeting naar een mix van drie elementen, te weten doelstelling, indicatoren en meetsysteem of methode:

1. Ten eerste omvat een methode voor productiviteitsmeting het doel ervan en eventuele maatstaven voor productiviteit. Wat beoogt de methode of het systeem voor productiviteitsmeting precies? Afgezien van wetenschappelijke doelstellingen (kennis verzamelen om theorieën te staven, falsifiëren of op te stellen) zijn vier doelstellingen van productiviteitsmeting denkbaar:
 - Benchmarking en leren, door vergelijking van productiviteitsratio's tussen organisaties of onderdelen daarvan met het oog op verbetering van of leren door afzonderlijke organisaties of het gehele systeem;
 - Verantwoording: inzicht verschaffen in de gemaakte keuzes, bestede middelen of geleverde productie aan een breder publiek;
 - Sturing of management: beïnvloeding van de organisatie met het oog op gewenste verandering van productie of de ratio van productie/ingezette middelen;
 - Organisatieontwikkeling: het benutten van productiviteitsmetingen als vliegwiel voor gesprekken in de organisatie en met partnerorganisaties over de gewenste productie en kwaliteit van het (gezamenlijk) handelen.Afhankelijk van de doelstelling zal een systeem voor productiviteitsmeting soms maatstaven omvatten welke aangeven wat 'hoge' of 'lage' productiviteit betekent of wat als gewenst niveau van productiviteit wordt beschouwd.
2. Ten tweede gaat het om instrumenten voor het meten én ijken van productiviteit. Aangezien productiviteit staat voor een ratio van productie versus ingezette (productie)middelen, zal een systeem voor productiviteitsmeting operationele indicatoren voor zowel productie als voor ingezette (productie)middelen moeten omvatten.

3. En een derde element van een systeem voor productiviteitsmeting is de methode in zuivere zin, dus methode(n) welke worden gebruikt om de waarden van de indicatoren en ratio's daadwerkelijk empirisch vast te stellen.

Zoek- en analysekader

Zowel voor het zoeken van literatuur en materiaal voor de casusstudies als voor de duiding van de aangetroffen modellen en elementen van productiviteitsmeting (indicatoren, doelstellingen, enzovoort) is een model gebruikt dat bestaat uit drie dimensies om recht te doen aan de variëteit en complexiteit van politiewerk.

1. Het niveau waarop productiviteit wordt gemeten: micro, meso of macro?

De productiviteit van de politie kan worden gemeten op het macroniveau, dat wil zeggen op het niveau van een nationaal korps of een land. Dan gaat het bijvoorbeeld om het aantal aangiftes per agent, om een nationaal ophelderingspercentage of het aantal agenten per 100.000 inwoners. Daar tegenover staat het microniveau van productiviteitsmeting; denk bijvoorbeeld aan het aantal uren dat in een afdeling of eenheid een opheldering van een woninginbraak kost. Tussen het micro- en macroniveau is het mesoniveau te lokaliseren; denk bijvoorbeeld aan de productiviteit van een regionaal korps of een basiseenheid.

2. Productie in de ogen van wie: burgers, beleid/bestuur of politie?

Wat als productie van de politie beschouwd wordt, kan voor verschillende stakeholders verschillen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat burgers, politie en beleid en bestuur nogal uiteenlopende omschrijvingen van productie hebben (zie Zouridis, 2011). Hoewel de omschrijving van burgers nauwelijks onderzocht is, lijken burgers van de politie vooral te verwachten dat deze er is op het moment dat dit nodig is. Vooral bescherming wordt als productie van de politie beschouwd. De politie(leiding) kijkt voor productie primair naar de dagelijkse werkprocessen (aantallen aangiftes, aantallen opgehelderde zaken, enzovoort). Vanuit beleid en bestuur produceert de politie vooral als een bijdrage wordt geleverd aan strategische doelstellingen, zoals veiligheid, handhaving van de vreemdelingenwetgeving of (verkeers)handhaving.

3. Indicatoren voor productie: throughput, output, outcome of trust?

De productie, zo wordt op verschillende plaatsen in dit rapport betoogd, kan nogal verschillend worden omschreven. Zowel de Algemene Rekenkamer (2005) als economen en bestuurskundigen hanteren een variant op het systeemmodel bij het bepalen van productiviteit; in dit model worden 'inputs' vertaald in productie, waarbij productie kan verwijzen naar throughputs (werkprocessen), outputs (afgeronde producten) en outcomes (maatschappelijke effecten), maar ook trust (het door de politie gegenereerde vertrouwen).

Onderzoekstrategie

Gezien de meervoudige doel- en probleemstelling van dit onderzoek is gekozen voor een stapeling van onderzoekstrategieën. Het onderzoek bestaat uit een meta-analyse van de literatuur over politieproductiviteit (van andere voorkomende en denkbare methoden/systemen) en een empirisch deel (in kaart brengen van de huidige situatie bij de Nederlandse en Belgische politie). Een derde deelonderzoek betreft de beoordeling en weging van de meest geschikte methode(n) voor de Nederlandse politie. Ieder deelonderzoek vergt een andere onderzoekstrategie. Deze strategieën kunnen als volgt worden toegelicht.

Gehanteerde en denkbare methoden voor productiviteitsmeting

Voor dit deelonderzoek is literatuuronderzoek de meest geëigende onderzoekstrategie, al biedt dit type onderzoek eerder inzicht in gehanteerde dan in denkbare methoden. Daarom is wetenschappelijke én grijze literatuur (vakliteratuur) over methoden voor productiviteitsmeting geanalyseerd. In het bijzonder is gezocht naar:

- Economische/econometrische literatuur over productiviteit van de politie en systemen voor productiviteitsmeting (kernbegrippen: productiviteit en productiviteitsmeting, beide in relatie tot de politie);
- Bestuurskundige literatuur over prestaties van de publieke sector en van de politie in het bijzonder, alsmede literatuur over prestatiesturing bij de politie (kernbegrippen: prestaties, 'performance' in relatie tot de politie);
- Politiekundige en politiewetenschappelijke literatuur over de 'productie' van de politie en systemen voor het vaststellen van 'productie' (kernbegrippen: 'performance', 'productivity' in relatie tot de politie), alsmede literatuur in deze disciplines over de validiteit en betrouwbaarheid van de indicatoren die daarbij worden gehanteerd (kernbegrippen: ophelderingspercentage en geregistreerde criminaliteit).

Het literatuuronderzoek is beperkt in de tijd. In eerste instantie is gezocht naar literatuur vanaf 2000. Slechts bij een vermoeden dat het gaat om sleutelpublicaties zijn publicaties van daarvoor meegenomen. Het gaat in dit deelonderzoek immers vooral om het in kaart brengen van de state of the art en, waar relevant, om de valkuilen op weg naar de state of the art.

De huidige situatie in Nederland en België

Het tweede deelonderzoek beoogt het huidige systeem voor productiviteitsmeting bij de politie in Nederland en België in kaart te brengen. De strategie van de casusstudie is hiervoor bij uitstek geschikt. Voor zowel Nederland als België zijn in kaart gebracht:

- De organisatorische en beleidsmatige context waarin productiviteitsmeting bij de politie plaatsvindt;
- De operationele indicatoren voor productiviteit, ratio's die voor productiviteitsmeting worden gebruikt en maatstaven die aangeven wat 'hoge' of 'lage' productiviteit betekent;
- De methode(n) die worden gebruikt om de indicatoren en ratio's daadwerkelijk vast te stellen;
- Het doel en de gebruikswaarde van de methoden en de instrumenten;
- Inzichten en indicaties voor de beoordeling van de validiteit en betrouwbaarheid van de methode(n) in de gegeven organisatorische context.

De methoden waarmee deze casusstudies zijn uitgevoerd zijn documentenanalyse en interviews. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de respondenten voor de interviews in de beide casestudies. Bij de documentenanalyse is voortgebouwd op de eerder uitgevoerde studie voor de Politieacademie waarvoor van verschillende korpsen de productiviteitsmeting in kaart is gebracht (Zouridis, 2011).

De voor de Nederlandse politie geschikte methode(n)

In het derde deelonderzoek gaat het om beoordeling van de aangetroffen methoden/systemen voor productiviteitsmeting in het licht van de doelstellingen, ontwerpeisen en randvoorwaarden. De criteria voor de beoordeling zijn:

- Mate waarin de methode(n) bijdragen aan de doelstellingen die deze zou moeten dienen (bruikbaarheid).
- Validiteit van de indicatoren en betrouwbaarheid van de methode(n);

Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van twee onderzoeksstrategieën. Ten eerste is de onder (1) genoemde literatuurstudie gebruikt om, indirect, via kritiek en commentaar tot een analyse van voor- en nadelen te komen ten aanzien van de validiteit van de indicatoren en de betrouwbaarheid van de methode(n). Daarnaast vindt een beoordeling van de methode(n) in het licht van de andere criteria plaats door (1) een analyse van de onderzoekers op basis van de bevindingen in de Nederlandse en Belgische casusstudie en (2) het organiseren van een ‘ex ante evaluatieworkshop’ met betrokkenen uit de Nederlandse politie, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en andere experts en stakeholders. De analyse mondt uit in een uitgewerkt voorstel voor een model van productiviteitsmeting. Dat model is expliciet bedoeld om de discussie over productiviteitsmeting verder te brengen; het is geen panacee voor de kwalen van huidige modellen en methoden.

Verdere afbakening van het onderzoek

Deze studie heeft niet de pretentie al het onderzoek naar productiviteit van de politie in kaart te brengen. Primair gaat het om methoden om productiviteit vast te stellen en niet bijvoorbeeld om de – inhoudelijke – vraag naar welke keuzes ten aanzien van politiestrategie (zie voor een korte toelichting bijlage 2) of organisatie-inrichting het meest productief zijn. Toch is een uitsluitende focus op methoden voor productiviteitsmeting te eng. Productiviteit verwijst immers naar de (relatieve) productie van de politie en de vraag naar productiviteit werpt dan ook de vraag op naar wat de politie eigenlijk produceert. Bovendien moeten methoden en systemen voor productiviteitsmeting worden begrepen in de context waarin ze zijn ontwikkeld of worden gebruikt. Of het systeem bijvoorbeeld wordt gebruikt voor sturing, voor benchmarking of voor andere doelen maakt voor de bruikbaarheid ervan nogal wat uit. Met het betrekken van de context en de vraag naar de prestaties van de politie dreigt het onderzoek echter te ver te worden opgerekt en kan de oorspronkelijke doelstelling uit het oog worden verloren.

Daarom is een aantal keuzes gemaakt waarmee het onderzoek nader is afgebakend.

- Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op systemen om ‘productiviteit’ vast te stellen. Productiviteit staat doorgaans voor productie per eenheid ingezet (productie)middel. Deze omschrijving veronderstelt een begrip van productie (met andere woorden, wat wordt geproduceerd), dat in de literatuur doorgaans als prestatie, ‘output’ of ‘performance’ wordt aangeduid. Bovendien veronderstelt deze omschrijving een manier om de productie (per

eenheid ingezet (productie)middel) vast te stellen (zoals aantal fte of hoeveelheid geld). Beide elementen van het productiviteitssysteem worden in het onderzoek meegenomen.

- Verschillende debatten raken aan productiviteit. In de politieliteratuur is dat bijvoorbeeld de discussie over ‘blauw vakmanschap’ of professionaliteit, vanuit de beleidswetenschap en de bestuurskunde is er de discussie over evidence-based beleid en evidence-based policing (welk politieoptreden draagt aantoonbaar bij aan het realiseren van welke beleidsdoelstellingen?) en over ‘vertrouwen’ (in welke mate dragen prestaties van de overheid bij aan het vertrouwen in de overheid?). Deze debatten worden in het onderzoek slechts beperkt meegenomen, namelijk voor zover deze inzichten opleveren over productiviteitssystemen. Dat geldt ook voor bestuurskundige debatten over sturing op prestaties; deze zijn slechts relevant voor zover deze debatten inzichten opleveren over het gebruik en de vereiste context voor sturing op productiviteit en prestaties (bijvoorbeeld als gevolg van keteneffecten).
- Aan productiviteitsmeting zijn allerlei economische en politiewetenschappelijke debatten gekoppeld. Bijvoorbeeld of de productiviteit nu wel of niet toeneemt met meer ‘overhead’ dan wel blauw op straat, of de schaal van het politiekorps (groter of kleiner) gevolgen heeft voor de productiviteit, of de stijging van geregistreerde criminaliteit nu wel of niet iets zegt over veiligheid, of gestuurd zou moeten worden op subjectieve of objectieve veiligheid, enzovoort. Ook deze debatten zijn voor dit onderzoek slechts relevant voor zover ze iets zeggen over productiviteitsmeting bij de politie; het gaat er in dit onderzoek niet om de state of the art op deze meer inhoudelijke vragen in kaart te brengen.

Het begrippenkader in deze studie

In dit onderzoek worden begrippen gebruikt die misverstanden kunnen oproepen. Het centrale begrip in deze studie is *productiviteit*. Productiviteit is een in de economie (en ook in de economische bestuurskunde) gebruikt begrip en verwijst in algemene zin naar een functie van productie (hoe ook omschreven) en daarvoor ingezette productiemiddelen (hoe ook omschreven); het gaat met andere woorden om de productie per eenheid ingezet (productie)middel (bijvoorbeeld Dunleavy & Carrera, 2013). Productiviteit staat dus voor de resultaten, de opbrengst of de productie die worden gerealiseerd per geselecteerd onderdeel van de politieorganisatie (b.v. agent of eenheid) door de inzet van een bepaalde hoeveelheid middelen (zoals financiële kosten of inzet van aantallen agenten).

$$\text{Productiviteit} = \text{totale productie} / \text{totaal van ingezette (productie)middelen}$$

Zowel in de economie als in bijvoorbeeld de bestuurskunde worden aan productiviteit verwante begrippen gebruikt, namelijk prestaties, ‘performance’, effectiviteit en efficiëntie. Prestaties en ‘performance’ worden veelal als synoniemen gebruikt, al verschilt de connotatie. ‘Performance’ suggereert immers niet alleen wat wordt afgeleverd, maar ook hoe het wordt afgeleverd (vergelijk ‘een goede performance’) en zou in deze zin ook (politie-)optreden omvatten. Net als productie kunnen prestaties verwijzen naar throughputs, outputs of outcome. In dit onderzoek worden ‘performance’, prestaties en productie als synoniem gebruikt, tenzij, bijvoorbeeld in de context van literatuur waarnaar wordt verwezen, expliciet betekenisverschil wordt aangegeven.

Zowel productie als de daarvoor ingezette middelen kunnen op verschillende manieren worden omschreven. Een kader voor de verschillende omschrijvingen van de begrippen in de formule biedt het model dat de Algemene Rekenkamer heeft ontwikkeld om de publieke sector als een ‘productieproces’ te benaderen (Algemene Rekenkamer, 2005: 13 e.v.). In het productieproces onderscheidt de

Algemene Rekenkamer vier onderdelen: input (productiemiddelen), throughput (activiteiten), output (prestaties) en outcome (effecten).⁴ Dit model laat in algemene zin drie omschrijvingen van productie toe:

- Throughput (activiteiten). Throughput heeft betrekking op het omzettingsproces of op de tussenproducten/halffabricaten op weg naar uitvoer. In het model van de Algemene Rekenkamer verwijst throughput naar ‘al datgene wat *in* een ministerie of bij een derde wordt uitgevoerd om middelen om te kunnen zetten in prestaties voor het beleid. Met andere woorden: activiteiten hebben betrekking op de uitvoering van het beleid – niet op de uitkomsten van het beleid (dat zijn immers prestaties en/of effecten)’ (Algemene Rekenkamer, 2005: 18). Bij de politie kan hierbij gedacht worden aan het aantal gehoorde verdachten.
- Output (prestaties). Als output als indicator voor productie wordt gekozen, worden eindproducten bedoeld zoals deze worden ‘afgeleverd’ door de organisatie. De Algemene Rekenkamer omschrijft (beleids)prestaties als ‘de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren’ (Algemene Rekenkamer, 2005: 14). Ten aanzien van de politie kan hier bij voorbeeld gaan om het aantal bij het OM aangeleverde zaken.
- Outcome (effecten). Het is ook mogelijk productie te omschrijven als outcome. Daarmee wordt bedoeld op de effecten van de afgeleverde eindproducten. In het model van de Algemene Rekenkamer (2005: 16): ‘(Beleids)effecten zijn de gevolgen van beleid van het Rijk of RWT (Rechtspersonen met een wettelijke taak) die merkbaar zijn in de maatschappij’. Voor de politie zijn hier onder andere veiligheidsgevoelens onder burgers en de hoogte van objectieve criminaliteitscijfers van belang.

Ook bij het omschrijven van ingezette middelen/input moeten keuzen worden gemaakt. Afhankelijk van het doel van productiviteitsmeting is het mogelijk de ingezette middelen nader uit te spitsen, bijvoorbeeld naar de verschillende productiemiddelen (kapitaal, arbeid, grondstoffen, of organisatievernuft, informatie, huisvesting, enzovoort). De Algemene Rekenkamer omschrijft middelen in haar model als ‘het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurd diensten en de uitgaven aan (niet-)financiële beleidsinstrumenten (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma’s)’ (Algemene Rekenkamer, 2005: 18).

Op het systeemmodel dat aan deze begrippen ten grondslag ligt is veel kritiek mogelijk. Omdat de grenzen van het deelsysteem dat invoer omzet in uitvoer zich niet eenvoudig laten afbakenen, zijn de grenzen tussen throughput en output lastig te bepalen en ook de grens tussen output en outcome is soms verre van helder. Is bijvoorbeeld geregistreerde criminaliteit of gerealiseerde veiligheid throughput, de output of de outcome van de politie? Enzovoort. Duidelijk zal zijn dat het opnemen van een aangifte een typisch voorbeeld is van throughput; toch kan de kwaliteit ervan de tevredenheid van slachtoffers over de politie beïnvloeden en is in dat geval eerder sprake van output of outcome. Of echter een proces-verbaal een voorbeeld is van throughput of output is aanzienlijk lastiger te bepalen. Als onderdeel van een opgehelderd delict is het als throughput te beschouwen, als product dat aan het Openbaar Ministerie wordt opgeleverd is het veeleer een output. Ook de grenzen tussen output en outcome zijn lastig te trekken. Is geregistreerde criminaliteit of gerealiseerde veiligheid output van de politie of outcome?

⁴ Hoewel in het algemeen de voorkeur gegeven moet worden aan Nederlandse begrippen in een Nederlandstalig rapport, zijn de begrippen input, throughput, output en outcome zo ingeburgerd en betekenisvol dat daarom gekozen is deze begrippen in dit rapport te gebruiken.

Een andere kwestie betreft de begrippen effectiviteit en efficiëntie. Ten opzichte van productiviteit en het begrippenkader uit het systeemmodel (input, throughput, output, outcome) zijn deze begrippen normatief. Effectiviteit verwijst naar de mate waarin doelen worden gerealiseerd, efficiëntie naar de manier waarop daarvoor schaarse middelen zijn ingezet. Effectiviteit is een ratio van doelen en outputs of ‘outcomes’, efficiëntie is een ratio tussen outputs of outcomes enerzijds en inputs anderzijds. Productiviteit en efficiëntie verwijzen in het systeemmodel dus naar dezelfde ratio.

Opzet en leeswijzer

De structuur van dit onderzoeksrapport volgt de deelvragen die van de probleemstelling zijn afgeleid. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit het literatuuronderzoek samengevat. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven productiviteits- (en prestatiemeting) bij achtereenvolgens de Nederlandse en Belgische politie. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen vertaald naar lessen en een voorstel voor een systeem van productiviteitsmeting voor de Nederlandse politie.

2. Productiviteitsmeting bij de politie: een compositie van de literatuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een aantal ‘highlights’ belicht uit de literatuur over productiviteitsmeting bij de politie. Startpunt daarvoor zijn de systemen die (met name in Angelsaksische landen) in de politiepraktijk gehanteerd worden om de ‘performance’ van de politie vast te stellen. De aangetroffen systemen worden kort beschreven in paragraaf 2.2. Op deze systemen is met name uit politiekundige en politiewetenschappelijke hoek veel kritiek gekomen: de systemen zouden niet ‘het echte’ of ‘het wezenlijke’ politiewerk meten en daardoor vertekening of zelfs verkeerde politiestrategieën veroorzaken. De inzichten uit de politiewetenschap komen in paragraaf 2.3 aan de orde. Deels is deze kritiek meegenomen in de economische en econometrische literatuur over productiviteit, zoals blijkt uit paragraaf 2.4. Uit deze paragraaf blijkt overigens ook dat in weerwil van de kritiek nog steeds onderzoek plaatsvindt op basis van betwiste indicatoren. In paragraaf 2.5 zijn enkele inzichten samengevat uit de bestuurskundige literatuur over ‘performance’ en prestaties.

2.2 Systemen voor productiviteitsmeting en ‘performance management’ in de politiepraktijk

Geen systemen voor productiviteitsmeting, wel voor ‘performance management’

Voor productiviteitsmeting in de strikte zin van het begrip (het vaststellen van de productiviteit van de politie) zijn in de literatuur geen systemen te vinden die in de politiepraktijk worden gebruikt. Wel kan aansluiting worden gezocht bij wat in de Engelstalige literatuur systemen voor ‘performance management’ wordt genoemd. Het meten van de ‘performance’ vatten wij in dit onderzoek op als het meten van de productie, die (nog) niet is afgezet tegen de ingezette productiemiddelen. Dergelijke systemen dienen een tweeledig doel. Ten eerste moeten ze inzicht geven in de ‘performance’ of prestaties van de politie. Voor dit doel moeten de prestaties van de politie, en daarmee ook de productie van de politie worden omschreven. En de systemen beogen, ten tweede, ook de leiding van een korps in staat te stellen om te ‘sturen’ op (gewenste) prestaties. Het zijn dus eerder systemen voor ‘performance management’ of prestatiesturing dan systemen voor productiviteitsmeting in de strikte zin van het begrip (zoals in hoofdstuk 1 omschreven).

In de internationale literatuur zijn verschillende systemen voor ‘performance management’ aangetroffen. Het meest bekende systeem is het bij de NYPD ontwikkelde CompStat. Het werken met Key Performance Indicators is te beschouwen als een ‘doorontwikkeling’ van CompStat. Er zijn ook bredere benaderingen van ‘performance’, waarvan de Balanced Scorecard methode een voorbeeld is. In de literatuur is deze methode voor enkele politiekorpsen gedocumenteerd. Als alternatief voor met name de outputindicatoren in deze methoden is in Australië ‘activity measurement’ ontwikkeld, dat beoogt de productiviteit van de politie vast te stellen door uitsluitend throughput-indicatoren te gebruiken. Ten slotte is, deels als reactie op de kritiek op CompStat, door Moore en Braga (2003) een breed systeem voor ‘police performance’ opgesteld. Vooralsnog is uit de literatuur niet te halen of dit ook daadwerkelijk in de politiepraktijk wordt gebruikt. Omdat het direct aansluit op de productiviteitssystemen die wel in de praktijk worden gebruikt, is het in deze paragraaf opgenomen.

CompStat

Voor meting van de prestaties van de politie is CompStat wereldwijd een van de belangrijkste innovaties van de afgelopen decennia gebleken (Kelling & Sousa, 2001; Musscher & Versteegh, 2013). CompStat, dat staat voor COMPUter STATistics of COMParative STATistics⁵, is een instrument om prestatiegegevens inzichtelijk te maken, waardoor managers ter verantwoording geroepen kunnen worden voor de geleverde prestaties tegen de achtergrond van de geformuleerde doelstellingen (Neyroud, 2008). Het CompStat computersysteem dat in 1994 voor het eerst in gebruik is genomen door het New York Police Department verzamelt, analyseert en verspreidt in hoog tempo informatie omtrent patronen en concentraties van criminaliteit. Deze informatie wordt aangewend om de gehanteerde politiestrategie direct bij te stellen (Behn, 2003).

Strikt genomen kan CompStat worden beschouwd als een louter technisch systeem dat bepaalde statistische gegevens verzamelt ten aanzien van de verschillende activiteiten van politiediensten en politieniveaus. Vanuit een breder perspectief kan CompStat worden opgevat als een combinatie van een technisch systeem en een managementsysteem. Het technisch systeem waarmee de informatie omtrent de geleverde prestaties wordt verzameld moet in een groter 'managerial' verband worden gezien, gericht op de gehele organisatie en bedoeld als instrument om de prestaties af te zetten tegen de doeleinden (Moore, 2003). In deze context ligt de nadruk op de verplating van de organisatie, decentralisatie, eigen verantwoordelijkheid, delegeren, autonomie, het afleggen van verantwoordelijkheid over resultaten en een toegenomen vermogen voor probleemoplossing (Bruggeman et al, 2009).

Punch (2006) vat CompStat samen als een snelle informatieanalyse die gekoppeld is aan de druk op leidinggevendenden om verantwoording af te leggen over hun beleid. Het model is gebaseerd op vier uitgangspunten (Godown, 2009; McDonald, 2002 & Shane, 2007). Ten eerste moet de informatie die uit de data blijkt juist en actueel zijn. Op basis van die informatie worden vervolgens strategische acties ondernomen. CompStat staat voor een brede aanpak en is erop gericht alle mogelijke middelen, zowel intern als extern, aan te wenden om een probleem op te lossen. Als derde uitgangspunt geldt dat dit snel gebeurt. Tot slot wordt de mate waarin een aanpak succesvol is geweest geëvalueerd. In de zogenaamde CompStat-meetings dienen managers zich te verantwoorden voor de geleverde prestaties.

CompStat wordt alom geprezen omdat de criminaliteitscijfers in New York na de invoering van dit model drastisch zijn afgenomen. Zo daalden tussen 1993 en 1998 de inbraakcijfers met 53%, het aantal geregistreerde overvallen met 54% en het aantal moorden met 67% (O'Connell & Straub, 2007). Greenberg (2013) stelt echter dat de constatering dat dit enkel aan CompStat te danken is, veel te kort door de bocht is. Desalniettemin zien zelfs de grootste criticasters in dat CompStat een nieuwe impuls voor het oplossen van problemen kan geven aan conventionele politieorganisaties (Weisburd & Braga, 2006). CompStat is daarom een inspiratiebron geweest voor zowel politiekorpsen elders in de wereld als voor andere beleidsterreinen. Zo kan de uitvoering van het veiligheidsprogramma en de totstandkoming van de veiligheidsindex in Rotterdam aan het begin van deze eeuw als een variant van CompStat worden beschouwd, niet alleen door de 'harde' cijfers voorop te stellen voor het beleid, maar ook door de gerichte inzet van de politie aan de hand van prevalentie- en veiligheidscijfers.

⁵ Volgens Silverman (1999) staat CompStat echter niet voor COMPUter STATistics of COMParative STATistics, maar voor Compare Stats.

De meest uitgebreide beschrijving van een CompStat-achtig systeem geeft Shane (2007). Als vertrekpunt neemt hij de politietaken; het doel van zijn model is om de politietaken zodanig te operationaliseren dat concrete prestatie-indicatoren ontstaan. Als bijvoorbeeld het oplossen van delicten als taak van de politie wordt beschouwd, kunnen daarvoor verschillende prestatie-indicatoren worden gehanteerd. Denk bijvoorbeeld aan het uitvoeren van een technisch onderzoek, het horen van verdachten, het opnemen van een aangifte, het analyseren van de plaats delict, enzovoort. Ook voor de noodhulp heeft Shane een aantal prestaties gedefinieerd, zoals de telefonische bereikbaarheid, de snelheid van de reactie, de mate waarin daadwerkelijk hulp wordt gegeven, enzovoort. Als taken en doelen voor de politieorganisatie neemt Shane:

1. 'Controlling fear and crime';
2. Delivering public value through budgeting accountability;
3. Reverence for law and authority;
4. Satisfying customers through service and accountability.

Per taak of doelstelling benoemt hij een aantal kritieke dimensies en succesindicatoren. Hiervoor heeft hij iets minder dan 240 operationele prestatie-indicatoren ontwikkeld (zie bijlage 3). Soms gaat het bij de prestaties die hij omschrijft om resultaten (zo veel procent minder prevalentie), soms om kwaliteitseisen (binnen x minuten/uren reageren). Door elkaar lopen halffabricaten (bijvoorbeeld forensische bewijsvergaring) en eindproducten (veroordelingen door de rechter) of effecten (bijvoorbeeld tevredenheid van burgers).

Key Performance Indicators

Het werken met Key Performance Indicators is te beschouwen als een 'doorontwikkelde' vorm van CompStat en de varianten daarop. In plaats van een brede reeks prestatie-indicatoren te hanteren en hierop te sturen, wordt een gerichte selectie gemaakt. Zowel in Australië als in het Verenigd Koninkrijk wordt dit systeem voor de politie gehanteerd. Ook dit is niet (primair) een systeem voor het vaststellen van productiviteit, maar een systeem voor sturing. In zekere zin kan dit systeem als een eenzijdige variant van CompStat worden beschouwd, want de nadruk ligt op sturing en niet op prestatiemeting.

Uitgangspunt voor de key performance indicators zijn de strategische doelen waarop wordt gestuurd. Deze kunnen gelegen zijn in het primair proces (bijvoorbeeld prevalentie van bepaalde delicten of voor bepaalde delicten een minimum ophelderingspercentage), maar deze kunnen ook gelegen zijn in kwaliteitsaspecten van de taakuitoefening (in Australië bijvoorbeeld het aantal ontsnappingen uit politiecellen, maar ook het aantal klachten). In het systeem van Key Performance Indicators komen de drie elementen van een systeem voor productiviteitsmeting samen: er is een omschrijving van wat als productie wordt beschouwd, er wordt een systeem afgesproken voor het meten van de productie en de inputs die daarvoor worden ingezet, en er vindt normering plaats (in de zin van normen of doelen waar naartoe wordt gewerkt).

Bijzonder voor de Key Performance Indicators is niet alleen dat de strategische en beleidsdoelen van de voor de politie verantwoordelijke bestuurders het vertrekpunt zijn (en niet de politieprocessen), maar ook dat gekozen wordt voor een gericht en beperkt aantal doelen en de productie waarop wordt gestuurd. Met andere woorden, het gaat er in dit systeem niet om recht te doen aan de taken van en processen bij de politie, maar eerder om het van buitenaf sturen van de politieorganisatie in een bepaalde richting. Soms wordt de productie van de politie tamelijk breed omschreven; bijvoorbeeld in de Key Performance Indicators in Australië. Denk bijvoorbeeld aan de tevredenheid van burgers in het

algemeen over de politie, de tevredenheid van burgers die contact hebben gehad met de politie, de angst onder burgers om slachtoffer te worden van criminaliteit, het percentage burgers dat (veiligheids- of criminaliteits)problemen signaleert in de eigen omgeving, het beschikken over rampenplannen en draaiboeken voor noodsituaties, de 'sanctieratio', het aantal doden in politiecellen, het aantal ontsnappingen uit politiecellen en het aantal gecontroleerde voertuigen. Achter de Key Performance Indicators kan dus een theorie zitten over effectiviteit van de politie, kwaliteit van het politietoedelen en kwaliteit van de politieorganisatie.

Balanced Scorecard

De Balanced Scorecard (BSC) methode gaat uit van een breed perspectief op de organisatie. Ook de BSC is niet binnen de politie bedacht, maar in 1992 door Kaplan en Norton. Gaandeweg zijn steeds meer overheidsorganisaties de BSC gaan gebruiken (Bouckeaert & Auwens, 1999). Bijzonder aan de BSC is dat niet uitsluitend naar de financiële prestaties van een organisatie wordt gekeken, maar dat een breder perspectief op de organisatie wordt gehanteerd (Kaplan & Norton, 2001). De BSC vertaalt de organisatiestrategie naar doelstellingen en stelt deze op vier manieren vast, te weten: financieel, klant, interne bedrijfsvoering, ontwikkeling en groei (Inamdar, Kaplan & Bower, 2002; Meijer, 2003).

Het financieel perspectief is met name in de private sector erg belangrijk. Aandacht is er vanuit dit perspectief voor productiviteit en omzet. In de publieke sector is dit perspectief minder van belang, aangezien de financiële indicatoren niet noodzakelijkerwijs iets zeggen over het waarmaken van de missie. Het klantperspectief focust op hoe de organisatie zich onderscheidt van andere organisaties, maar ook op de verbetering van de relatie van de organisatie met haar klanten. Het perspectief van de interne bedrijfsvoering ziet op de uitvoering van de gestelde prioriteiten in het financieel en het klantperspectief. Het laatste perspectief, groei en ontwikkeling, wordt ook wel het fundament van de strategie genoemd. Bestuurders definiëren de capaciteiten en vaardigheden van de werknemers en geven aan welk klimaat benodigd is binnen de organisatie om de strategie te kunnen bereiken (Kaplan & Norton, 2001).

De BSC-methode ziet er samengevat in een aantal stappen als volgt uit:

- Stap 1: Vaststellen van algemene strategische doelstellingen
- Stap 2: Voor iedere doelstelling identificeren van de kernactiviteiten of initiatieven om het doel te bereiken
- Stap 3: Deze activiteiten en/of initiatieven rangschikken in de vier perspectieven van de BSC.
- Stap 4: Voor iedere activiteit en/of initiatief bepalen van passende prestatimaatstaven.
- Stap 5: Monitoren de maatstaven en het nemen van passende maatregelen (Wisniewski & Dickson, 2001).

De doelstelling van de BSC in de publieke sector is met name het verbeteren van de financiële verantwoordelijkheid, het prestatie management en de dienstverlening (Gomes, Mendes & Carvalho, 2006). In de publieke sector wordt voornamelijk kostenverlaging als doelstelling genomen. De BSC is ook in enkele politieorganisaties terug te vinden. In Schotland werd bijvoorbeeld als algemene doelstelling het verlagen van vandalisme genomen (stap 1). Vervolgens werden het ondernemen van actie op vandalisme en het verhogen van surveillance als kernactiviteiten benoemd (stap 2). De derde stap, het formuleren van concrete acties, was het identificeren van vandalisme 'hotspots' (stap 3). Tot slot werden de prestatie-indicatoren bepaald (stap 4), zoals de hoeveelheid geïdentificeerde hotspots

gebruikt en de verandering in het aantal gemelde incidenten met betrekking tot vandalisme (zie bijlage 4 voor de toepassing van de BSC in Schotland).

De BSC stelt een organisatie in staat om op basis van een aantal prestatie-indicatoren de strategische en operationele prestaties van organisatieonderdelen (zoals politie-eenheden) te beoordelen. Ook biedt de BSC een strategisch managementkader dat voor de gehele politieorganisatie kan worden toegepast. De BSC kan dus op veel niveaus in een organisatie worden gebruikt. De techniek is toepasbaar op macroniveau, mesoniveau en microniveau (Wisniewski & Dickson, 2001). Hoewel het lastig is om het model te implementeren in een centralistische organisatie met een hoge mate van bureaucratie, blijkt ook uit Portugees onderzoek de toegevoegde waarde van de BSC (Gomes, Mendes & Carvalho, 2006) (zie bijlage 5 voor de toepassing van de BSC in Portugal).

Activity measurement

Ook al heeft CompStat veel navolging gekregen, er is ook kritiek gekomen op het ‘outputgerichte’ karakter ervan. Een belangrijke (en harde) kern in de kritiek is dat deze systemen niet of onvoldoende recht doen aan de politiepraktijk, het ‘echte’ politiewerk of het ‘eigenlijke’ politiewerk (bijvoorbeeld Van Hoorn, 2010). Een – fors – deel van het politiewerk wordt bijvoorbeeld besteed aan hulpverlening aan burgers (in Nederland sinds jaar en dag een van de wettelijke hoofdtaken van de politie) en dat wordt in de outputs – ook niet in de tevredenheid van burgers – onvoldoende zichtbaar gemaakt. Ook laat de meerwaarde van preventieve en orde handhavende activiteiten zich niet eenvoudig vaststellen, waardoor meetsystemen een bias vertonen ten faveure van eenvoudig meetbare activiteiten aan de ‘strafrechtzijde’ van het politiewerk.

Als reactie op de kritiek is in Australië een alternatieve methode ontwikkeld die vertrekt vanuit de feitelijke invulling van het politiewerk. In deze methode gaat het niet om aantallen aangiftes, ophelderingspercentage en andere ‘outputs’ van de politie, maar wordt als de werkelijke tijd die aan bepaalde taken of zaken wordt besteed als omschrijving van de productie genomen. In de methodiek wordt de tijd die de politie ergens aan besteed gerelateerd aan de allocatie van inputs (mensen en middelen). Beoogd wordt een directe relatie tussen ‘inputs’ en feitelijke activiteiten. Door deze in de loop van de tijd te volgen kan de ontwikkeling van productiviteit in de tijd worden gevolgd.

Cruciaal in deze methode is het meten of vaststellen waaraan de politie feitelijk tijd heeft besteed. In de literatuur worden daarvoor methoden van tijdregistratie voorgesteld. Het registreren van tijd kan door uitgebreide tijdregistratiesystemen, maar ook door bijvoorbeeld periodiek iedereen één of enkele weken de bestede tijd te laten verantwoorden in urenstaten. In de laatste vorm gaat het de facto om periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) surveys die gedurende een of enkele weken per jaar plaatsvinden. Door Dadds en Scheide (2000) wordt gesuggereerd hiervoor ook werkroosters te gebruiken.

Gezien het feit dat tegenwoordig een groot deel van het werk van de politie ofwel met ICT gebeurt ofwel met ICT kan worden gevolgd, ligt digitale en wellicht zelfs continue (realtime) meting van het feitelijk werk meer voor de hand. Aan de hand van de tijdregistraties wordt in deze methode vervolgens de bestede tijd geclusterd. Zo kan zichtbaar worden gemaakt hoe veel tijd aan ‘community patrols’, ‘traffic services’, ‘targeting crime against the person’, enzovoort wordt besteed. Deze tijd kan vervolgens gekoppeld worden aan zowel de ‘inputs’ (hoeveel mensen en middelen worden ingezet?) als de ‘outputs’ (hoe tevreden zijn burgers, hoeveel delicten zijn opgehelderd, hoeveel verkeersdoden zijn er, enzovoort). Aan de hand van deze ratio’s kan de productiviteit van de politie worden berekend,

kunnen korpsen of onderdelen daarvan onderling worden vergeleken of kan de ontwikkeling van productiviteit in de tijd worden gevolgd.

Een breed model: Moore en Braga

Hoewel hun benadering van politieprestaties veel breder is, is ook het model van Moore en Braga (2003; zie ook Moore, Tacher, Dodge & Moore, 2001) uiteindelijk terug te voeren op varianten van CompStat. Wel hebben zij in hun model (meer) rekening gehouden met de kritiek op de CompStat-achtige modellen en de diversiteit van politietaken. Moore en Braga (2003) stellen om te beginnen dat het omschrijven van politieprestaties een normatieve en politieke vraag is en niet een managerial of een technische vraag. Daarom werken veel prestatieomschrijvingen niet goed in de politiecontext. Dat heeft er ten dele mee te maken dat de 'klant' niet een individu maar een collectief is ('burgers', vertegenwoordigd door de 'politiek principaal'). Ook zijn voorkeuren op individueel niveau (een burger die met de politie te maken heeft) niet altijd congruent zijn met voorkeuren op collectief niveau (uitgedrukt in de politieke instituties). Een individuele burger wil misschien voor van alles en nog wat een beroep kunnen doen op de politie, terwijl op collectief niveau prioriteiten moeten worden gesteld. Of een individueel slachtoffer heeft deels andere wensen dan een verdachte, terwijl beiden als burger deel uitmaken van het collectief dat de politie aanstuurt (zie voor de beschrijving van dit model ook Zouridis, 2011).

Uiteindelijk gaat het in de analyse van Moore en Braga (2003) om het realiseren van een politiek bepaalde missie of doelstelling door de politie. Deze missie wordt in het volgende schema in enkele dimensies en doelen uiteen gelegd.

	Principled values	Instrumental values
Social perspective	Enforce law faithfully & impartially Call offenders to account Reduce corruption Reduce brutality, excessive use of force Fair allocation of police resources Fairly distribute burden of protection between private and public	Enhance safety & security Reduce crime and victimization Increase traffic safety Reduce public disorder Provide emergency medical/social services Increase efficiency & cost effectiveness
Individual/Group perspective	Sense of fair treatment Among those obligated by police Among particularly situated groups	High-Quality customer service Quality of customer service: individual evaluation Quality of customer service: group evaluation

Volgens Moore en Braga (2003) moeten de ‘utilitaire’ waarden van de politie nadrukkelijk worden onderscheiden van de meer principiële en deontologische waarden die de politie moet realiseren. De politie moet weliswaar een bijdrage leveren aan de reductie van criminaliteit, maar tegelijkertijd ook bijdragen aan rechtvaardigheid en eerlijke, onpartijdige behandeling. En hoewel deze formulering zou kunnen wijzen op een tegenstelling, liggen beide doorgaans in elkaars verlengde. Minder criminaliteit en rechtvaardigheid zijn in een democratische rechtsstaat immers goed met elkaar te verenigen, hoewel de eis van een rechtvaardige handelwijze ook belemmeringen oplegt aan de politie in de uitvoering van haar taken. Ten tweede onderscheiden Moore en Braga de geaggregeerde prestaties van de politie van de individuele contacten. De politie moet zowel collectief presteren als naar die individuen die er een beroep op doen.

Het model van Moore en Braga (2003) is geen systeem voor productiviteitsmeting (en in bepaalde opzichten ook geen systeem voor ‘performance management’), maar omdat de productie van de politie in dit model breed wordt omschreven is het voor productiviteitsmeting wel relevant. Het model beoogt immers recht te doen aan de diversiteit en complexiteit van de politiepraktijk. Zo voegt het ten opzichte van bijvoorbeeld de CompStat-methodiek en de Key Performance Indicators een aantal indicatoren voor de omschrijving van de productie van de politie toe:

1. Het ter verantwoording roepen van wetsovertreders, in plaats van de focus op prevalentie van (geregistreerde) criminaliteit: Moore en Braga geven aan dat de politie op het verlagen van het criminaliteitsniveau slechts beperkte invloed heeft. Ook sociale, economische, culturele en geografische factoren spelen een rol bij het criminaliteitsniveau in een samenleving. Het ter verantwoording roepen van wetsovertreders kan een bijdrage leveren aan het reduceren van criminaliteit, maar zelfs als dat niet het geval is dan is dit in zichzelf van belang. Het principiële belang hiervan is soms nog belangrijker dan het instrumentele belang.
2. Het reduceren van angst in de samenleving of, positief geformuleerd, het versterken van veiligheidsgevoelens komt tegemoet aan de kritiek dat bijvoorbeeld ‘community policing’ niet in de CompStat-methodiek en varianten is geïncorporeerd. Hoewel het hier gaat om een ‘subjectief’ gevoel zijn volgens Moore en Braga de effecten van minder angst objectief vast te stellen.
3. Een eerlijke verdeling van publieke en private bescherming maakt ook deel uit van de productie-omschrijving van Moore en Braga: de kwantiteit en de kwaliteit van ‘publieke’ politie moeten in het licht worden bekeken van de effecten op de algehele verdeling van de last of verantwoordelijkheid voor criminaliteitsbeheersing tussen de publieke en private sector (zoals tussen politie en ondernemers bij de beveiliging van hun winkel).
4. De zorg voor verkeersveiligheid: de productie van de politie ten aanzien van verkeer moet volgens Moore en Braga niet worden onderschat. Deels is het belang gelegen in het belang van het verkeer als publieke ruimte; hoe veiliger het verkeer, des te veiliger ook de publieke ruimte. In die zin maakt het ordentelijk verloop van het verkeer deel uit van de handhaving van de openbare orde. Daarnaast is verkeershandhaving een bron van contacten tussen burgers en politie en daarmee is verkeershandhaving een manier om de meerwaarde van de politie voor burgers te laten zien.
5. Het voortdurend verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie: als alleen naar de directe productie van de politie voor individuele burgers en het collectief wordt gekeken, wordt volgens Moore en Braga een belangrijk doel over het hoofd gezien. Dat is namelijk het voortdurend verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie van de politie. Meer en betere technologie, slimmere strategieën voor criminaliteitsbestrijding en een betere organisatie

dragen bij aan de effectiviteit en de efficiëntie van de politie en vormen daarmee een zelfstandige dimensie van de productie van de politie (Moore & Braga, 2003).

2.3 De politiewetenschap: problematisering en kanttekeningen

Productiviteit speelt nauwelijks een rol in de politiewetenschap en de criminologie. Wel is vanuit deze disciplines kritiek geformuleerd op het economisch en bestuurskundig discours over productiviteit en de prestaties van de politie. In deze debatten zijn indicatoren voor effectiviteit ter discussie gesteld, mede op basis van twijfels over de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld prevalentiecijfers (geregistreeerde criminaliteit) en ophelderingspercentages. Grosso modo komen de kanttekeningen en de kritiek vanuit de politiewetenschap op drie hoofdpunten neer (Zouridis, 2011):

1. Onvolledigheid (gebrekkige validiteit): het definiëren van de productie van de politie met Compstat-achtige methoden dekt slechts een (klein) deel van het politiewerk, namelijk het ophelderen van delicten en opsporen van verdachten. Met andere woorden, er wordt wel productiviteit gemeten, maar deze heeft slechts betrekking op de productiviteit van een (klein) deel van het primair proces. Bovendien zijn dergelijke meetsystemen ‘blind’ voor de mate van complexiteit van politiewerk in een bepaalde maatschappelijke context.
2. Sturingsbias (instrumenteel gebruik van meetsystemen): het gebruik van prestatiesturing met Compstat-achtige methoden veroorzaakt bias of vertekening in het management van de politie en leidt er in het bijzonder toe dat bepaalde (repressieve en vooral minder effectieve) politiestrategieën impliciet domineren. Meetsystemen beogen niet zozeer een valide afspiegeling van de werkelijkheid van het politiewerk, maar vooral een bruikbaar middel voor aansturing van de politieorganisatie door bestuurders te zijn. De onvolledigheid van meetsystemen kan een bewuste keuze zijn – ze dienen immers een ander (politiek) doel dan valide productiemeting – maar kan ook onbewust en onbedoeld zijn en daardoor de aandacht onterecht afleiden van het effectieve maar moeilijk meetbare ‘community policing’.
3. Kwantiteitsbias: het vertrouwen op met name prevalentiecijfers, ophelderingspercentages en productie in de zin van het aanbrengen van verdachten of zaken bij het Openbaar Ministerie is onterecht, want er zijn grote twijfels te plaatsen bij de betrouwbaarheid en validiteit van deze gegevens. Ze hoeven niet per se iets te zeggen over het presteren van de politie, omdat ze door externe factoren beïnvloed worden (zoals aangiftebereidheid of juridische procedures) of door de gehanteerde manier van meten van delicten en producten binnen de politie zelf.

Deze kanttekeningen kunnen als volgt worden toegelicht.

Onvolledigheid: productiviteit politie ≠ met minimale middelen ophelderen van delicten/opsporen verdachten

De wettelijke taken van de politie vormen een voor de hand liggend uitgangspunt voor het omschrijven van de productie van de politie. Het probleem van de wettelijke taken is dat deze breed en algemeen zijn geformuleerd. Kruissink (1993) suggereert in plaats daarvan om bijvoorbeeld naar de feitelijke politieactiviteiten te kijken (vergelijk de hiervoor beschreven methode van ‘activity measurement’). Dat zou in ieder geval meer recht doen aan de feitelijke tijdbesteding van de politie. In

tegenstelling tot een ‘hardnekkig misverstand’ besteedt de politie ‘het leeuwendeel’ van de tijd niet aan criminaliteitsbestrijding, maar aan openbare orde, verkeersproblemen en assistentieverlening (Kruissink, 1993: 30). Nederlands onderzoek laat zien dat de feitelijke tijdsverdeling en feitelijke activiteiten van de politie onrecht wordt gedaan als alleen naar de aan criminaliteit gerelateerde prestaties van de politie wordt gekeken (zie het door Kruissink, 1993 aangehaalde onderzoek). Overigens is ook een focus op feitelijke politieactiviteiten voor politieproductiviteit niet zonder problemen. Zo zijn de onderscheiden categorieën criminaliteitsbestrijding en andere taken vaak niet wederzijds uitsluitend. Wat als hulpverlening wordt gecategoriseerd, past niet zelden ook in de categorie criminaliteitsbestrijding en andersom. Datzelfde geldt voor handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding of hulpverlening. Daarnaast hangen de verschillende politieactiviteiten nogal eens samen. Hulpverlening levert informatie op die kan worden gebruikt voor criminaliteitsbestrijding, en als in het kader van criminaliteitsbestrijding (naar aanleiding van een delict) iemand wordt opgepakt kan dat tevens bijdragen aan de handhaven van de openbare orde.

Als wordt uitgegaan van productiviteit als een functie van bijvoorbeeld geregistreerde criminaliteit wordt dus maar een (klein) deel van het politiewerk betrokken. Bovendien wordt dan geabstraheerd van de context waarin het politiewerk moet worden verricht of deze context wordt zelfs geheel genegeerd. Denk bijvoorbeeld aan de maatschappelijke context in relatie tot wat de politie aan (netto) meerwaarde levert. Deze hangt onder meer af van de mate waarin normen door burgers al dan niet worden nageleefd, of, neutraler geformuleerd, met de afstand tussen de normen die de politie moet handhaven en de normen die burgers in het algemeen hanteren. Sommige normen zijn sterk en breed in het rechtsbewustzijn verankerd, zoals het gebod om elkaar niet te doden. Voor andere normen geldt dat veel minder, zoals het verbod om cannabis te telen. Handhaven van de rechtsorde is in de eerste categorie schendingen een stuk gemakkelijker dan in de tweede categorie. De politie kan in de laatste categorie immers niet vertrouwen op een sterke mate van ‘zelfpreventie’ en ‘sociale preventie’. In sommige wijken, omgevingen of bij sommige problemen bijvoorbeeld kan een uiterst productieve politie maar beperkt effect sorteren, in andere wijken en omgevingen of bij andere problemen zal een productieve of niet-productieve politie nauwelijks te onderscheiden zijn. Het bestrijden van drugs- en wapenhandel in het noorden van Mexico is voor de politie vrijwel onmogelijk, het voorkomen van voetbalvandalisme in Heerenveen is tamelijk eenvoudig. In dit grijze gebied tussen daadwerkelijke productie en exogene omstandigheden is het voor de politie, maar ook voor onderzoek naar politieprestaties, lastig laveren (Blumstein, 1999).

Het werk van Kelling (1992, 1999) kan dienen als voorbeeld voor een bredere van politiewerk. Hij stelt dat politiewerk niet zozeer gaat om criminaliteitsbestrijding, maar om het bestrijden van ‘disorder’, dat verwijst naar ‘petty crime and inappropriate behavior such as public drunkenness, panhandling, and loitering; its physical manifestations include graffiti, abandoned cars, broken windows, and abandoned buildings’ (Kelling, 1999:29). Door de onderliggende oorzaken voor ‘disorder’ aan te pakken zou de politie ook de beste strategie hanteren voor ‘serious crimes, reduce fear, and give citizens what they actually want from the police force’. ‘Community policing’ is dus het antwoord en het komt er op aan hiervoor productiviteitsratio’s vast te stellen. Hoe ‘community policing’ in productie en productiviteitsmeting zou moeten worden uitgedrukt, blijft ook bij Kelling onbepaald. Hij verwijst naar een succesvolle operatie van de New Yorkse politie waarin ‘disorder’ en ‘disorderly behavior’ zijn gemeten en gebruikt voor politie-ingrijpen. In ieder geval moet voor ‘community policing’ de productie van de politie programmatiescher en probleemgericht worden gedefinieerd. Ook is duidelijk dat door de introductie van ‘community policing’ traditionele opsporings-, ophelderings- en sanctieprestaties van de politie tekort schieten of voor te veel vertekening in de productiviteitsratio’s zorgen. Bij ‘community policing’ gaat het immers primair om

het oplossen van problemen in een buurt of straat, om het herstel van door delicten geschonden relaties of om het weerbaar maken van (potentiële) slachtoffers. Het zo snel mogelijk zo veel mogelijk zaken door de ‘productieketen’ van het strafrecht halen, gericht op het verhogen van het aantal straffen, draagt hier niet per se aan bij.

Trojanowicz (1992) heeft een poging gedaan om ook ‘community policing’ naar concrete productie te operationaliseren, zowel op het niveau van het korps (of de afdeling) als op het niveau van medewerkers (de ‘community officer’, de ‘first-line supervisor’). De uitwerking daarvan is opgenomen in bijlage 6. In Nederland stelt de Integrale Veiligheidsmonitor óók de mate van ‘disorder’ vast zoals die door burgers wordt ervaren. Dat gebeurt onder meer door vragen aan burgers te stellen over:

- De leefbaarheid in de buurt: de staat van het onderhoud van plantsoenen, wegen en pleinen, de verlichting, de sociale contacten;
- De veiligheidsbeleving: mate waarin bekladding, overlast, rommel op straat, dronken mensen op straat, vernieling en geluidsoverlast voorkomen.

Als ‘community policing’ en Nederlandse equivalenten daarvan (wijkgericht werken, probleemgestuurde politie, enz.) meegenomen moeten worden, moeten we op zoek naar aanvullende zo niet vervangende omschrijvingen van productie en bijbehorende ratio’s. Blumstein (1999) heeft drie van dergelijke indicatoren onder de loep genomen:

1. De angst voor criminaliteit. Angst voor criminaliteit bepaalt immers de mate waarin mensen een staat van ‘disorder’ of ‘lawlessness’ ervaren. Toch, zo stelt Blumstein (1999: 7), is angst niet primair ingegeven door de criminaliteitscijfers. Angst wordt gestimuleerd door ‘dramatic incidents (...), repetition of highly visual stories about crime on TV news programs, and reports of incidents involving individuals one knows or hears about’. Daardoor kan de mate van angst stijgen terwijl de criminaliteit daalt.
2. De samenwerking tussen burgers en politie. Dit is een indicator voor de relatie tussen burgers en politie en voor de responsiviteit van de politie, net als het gebruik van excessief geweld, zowel door burgers als door de politie. Deze indicatoren geven aan hoe het staat met de relatie tussen burgers en de politie, maar indirect zouden ze ook inzicht kunnen geven in de responsiviteit van de politie, de mate waarin de politie een ‘prosocial attitude’ weet te genereren (en indirect effect hebben op de mate van sociale cohesie en prevalentie van criminaliteit) en eventuele spanningen tussen bevolkingsgroepen en de politie. Indirect zeggen deze indicatoren daarmee ook iets over de mate waarin de politie ‘productie’ aflevert, hetgeen tot uitdrukking komt in de bereidheid om incidenten en slachtofferschap te melden.
3. Het vaststellen van de ‘state of disorder’ in een samenleving, waarvoor enquêtes onder de bevolking moeten worden gehouden en nadere, meer operationele indicatoren moeten worden vastgesteld.

Als ‘community policing’ wordt meegenomen, wordt een groter deel van het feitelijk politiewerk ‘gevangen’. Een deel van de politie-interventies is gericht op opsporing noch bestrijding van dagelijkse ‘disorder’, maar heeft betrekking op preventie in algemene zin. Denk bijvoorbeeld aan het samenwerken met gemeenten, Openbaar Ministerie en Belastingdienst ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit in het verband van de Taskforce B5 in Noord-Brabant. Of denk aan interventies die erop gericht zijn criminaliteit te ‘verstoren’, bijvoorbeeld door facilitators te

waarschuwen of in casusoverleg voor veelplegers oplossingen te ontwikkelen die recidive voorkomen. Overigens hoeft productiviteitsmeting niet per se te impliceren dat al het politiewerk in een systeem voor productiviteitsmeting moet worden ‘gevangen’. Het is ook mogelijk de ontwikkeling van de productiviteit van de politie, bijvoorbeeld ten aanzien van specifieke activiteiten, in de tijd te volgen of internationaal te vergelijken. Als bijvoorbeeld het oplossen van een overval in de ene eenheid of het ene land 3,5 fte-maanden kost en in de andere eenheid 7,5 fte-maanden, kan productiviteitsmeting worden gebruikt om deze verschillen bloot te leggen, nader te onderzoeken en te gebruiken voor leerprocessen. Met name als productiviteitsmeting wordt gebruikt voor sturing, middelenverdeling of verantwoording doet zich het risico van perverse prikkels voor en daarmee de noodzaak een groter deel van het politiewerk af te dekken in het systeem.

Sturingsbias: ineffectief politieoptreden door eenzijdige prestatiemeting

Een tweede probleem bij het gebruik van de beschreven systemen als basis voor de omschrijving van de productie van de politie heeft te maken met de kritiek dat deze systemen (slechts) een specifieke strategie uitdrukken. De focus op aantallen aangiften, aanleveren van verdachten, ophelderingspercentages en eventueel sancties legt de nadruk op productiviteit als functie van een repressieve aanpak. Preventie, surveillance, hulpverlening, controle en toezicht worden daardoor niet direct als bijdrage aan productiviteit van de politie gezien, terwijl het netto-effect voor de veiligheid van burgers mogelijk groter is dan het netto-effect van repressie. Als de nadruk eenzijdig op productiviteit wordt gelegd als productie van aangiften, verdachten, enzovoort, zou daarmee indirect de mogelijk grootste bijdrage van de politie aan de veiligheid in de samenleving onder de radar verdwijnen. Mocht productiviteitsmeting ook als sturingsinstrument gebruikt worden, dan ontstaat een bias of vertekening in het management van de politie in de richting van een (mogelijk dus minder effectieve) politiestrategie.

Kwantiteitsbias: Naïef vertrouwen op politiecijfers

Een derde punt van kritiek vanuit de politiewetenschap op de Compstat-achtige methodieken voor het meten van de productie van de politie heeft te maken met de betrouwbaarheid en validiteit van de onderliggende cijfers. Met name geregistreeerde criminaliteit, ophelderingspercentages en aantallen ‘producten’ (aangiften, aangeleverde verdachten, opgetekende processen-verbaal, enzovoort) moeten het daarbij ontgelden. Zo zijn cijfers ook een afgeleide van de werkwijze van de politie, de aandacht voor (of de cultuur van) nauwgezet administreren binnen de politie en van strafvorderlijke procedures. Cijfers zeggen daarmee ook iets over eventuele veranderingen in de werkwijze van de politie (er wordt bijvoorbeeld meer ingezet op ‘gemakkelijker’ op te lossen delicten of heterdaadmisdrijven). De kern van de kritiek op de geregistreeerde criminaliteit, ophelderingspercentages en aantallen producten is als volgt samen te vatten.

Geregistreeerde criminaliteit

Om te beginnen is geregistreeerde criminaliteit wellicht de meest fundamenteel bestreden basis voor productiviteitsmeting bij de politie maar ook voor de (effectiviteit van) van het strafrechtelijk systeem als geheel. De kritiek op de door de politie geregistreeerde criminaliteit is van tweeërlei aard en is gerelateerd aan de betrouwbaarheid van deze indicator. Zo omvat geregistreeerde criminaliteit niet

alleen de feitelijk voorkomende criminaliteit, maar worden en passant ook twee andere fenomenen meegenomen.

1. Veranderingen in meetsystematiek: op de eerste plaats wordt criminaliteit door de politie nogal uiteenlopend geregistreerd. Binnen een land zijn in de loop van de tijd grote verschillen waargenomen. Wittebrood en Nieuwbeerta (2006) komen bijvoorbeeld op basis van een longitudinale analyse tot de conclusie dat de stijging van de criminaliteit in het laatste kwart van de twintigste eeuw voor het overgrote deel terug te voeren is op veranderingen in de registratie door de politie. Ook bij internationale vergelijking blijken grote verschillen, die uitmonden in tamelijk contra-intuïtieve conclusies. Van Dijk (2008: 38) haalt een onderzoek aan waarin uit het Human Development Report van de VN-ontwikkelingsprogramma de conclusies werd getrokken dat Canada de hoogste verkrachtingsratio in de wereld heeft en dat de ratio van druggerelateerde delicten in Zwitserland tien keer hoger is dan de ratio in Colombia.
2. Aangiftebereidheid: naast de grote verschillen in de wijze waarop de politie criminaliteit registreert, blijken nogal eens discrepanties met slachtofferstatistieken; ook daardoor wordt de vraag opgeworpen wat de door de politie geregistreerde criminaliteit eigenlijk zegt. Zo bevestigt de Integrale Veiligheidsmonitor wat ook uit de internationale literatuur komt, namelijk dat het merendeel van de door slachtoffers ondervonden misdrijven niet ter kennis van de politie wordt gebracht. Sommige delicten zijn zodanig ingrijpend of opvallend dat ze vrijwel altijd gemeld worden, zoals overvallen. Van geweldsdelicten en vooral seksuele delicten wordt veel minder vaak aangifte gedaan.

Vanwege de discrepantie met slachtofferstatistieken en de uiteenlopende registratielijzen bij de politie bepleit Van Dijk een moratorium op het gebruik van geregistreerde criminaliteit indicator voor de prevalentie van criminaliteit. Onderzoekers zouden naar zijn mening moeten stoppen met het gebruik van deze cijfers, al dan niet voorzien van 'health warnings'. Zijn oproep: als de cijfers niets zeggen over de prevalentie van criminaliteit, gebruik ze dan ook niet! In plaats van geregistreerde criminaliteit stelt hij voor een door hem ontwikkelde index te gebruiken voor de prestaties van de politie. Deze bestaat uit vijf indicatoren:

1. De 'victim reporting rate': de mate waarin slachtoffers datgene wat hen is overkomen melden bij de politie. Via het slachtoffer wordt zo een min of meer objectieve indicatie gegeven van de (door slachtoffers gepercipieerde) effectiviteit van de politie.
2. De 'homicide conviction rate': de mate waarin moord en doodslag uitmonden in een veroordeling. Van Dijk pleit hiervoor omdat volgens hem de kans dat deze delicten ter kennis komen van de politie groot is, de politie weinig discretionaire ruimte heeft bij het registreren hiervan en de politie doorgaans wel inspanningen verricht om de zaak ook op te lossen. In dit opzicht zou het ophelderingspercentage voor moord/doodslag een goede indicator zijn voor de effectiviteit van de politie.
3. 'Victim satisfaction': de mate waarin slachtoffers tevreden zijn met de wijze waarop ze door de politie behandeld zijn.
4. 'Citizens' satisfaction': de tevredenheid van burgers met de prestaties/het optreden van de politie in hun buurt of wijk.
5. 'Business executives' satisfaction': de tevredenheid van ondernemers over de prestaties/het optreden van de politie. Niet alleen zijn ondernemers vaker slachtoffer van criminaliteit en dus in dit opzicht in staat de prestaties/het optreden van de politie te beoordelen, ook hebben ze vaker contact met de lokale politie.

Een beperkter, maar wel voor internationale vergelijking geschikte prestatie-indicator is het *aantal verdachten per politieagent*. In onderzoek van UNODC wordt bijvoorbeeld ‘quantitative productivity’ gebruikt, de relatie tussen de personeelssterkte en de ‘output’. Vanwege de grote verschillen tussen strafrechtelijke en rechtshandavingssystemen is ‘the number of suspects produced’ wel een bruikbare indicator, maar het aantal vervolgingen of veroordelingen niet (Harrendorf & Smit, 2010: 121). De politie is bijvoorbeeld soms wel en soms niet afhankelijk van het Openbaar Ministerie bij het voor de rechter brengen van verdachten. Geredeneerd vanuit deze ‘output’, kan het aantal verdachten per politieagent worden berekend.

Het ophelderingspercentage: gebrekkige validiteit

Op de validiteit van het ophelderingspercentage (of ophelderingspercentages) is veel kritiek. Desondanks wordt het ophelderingspercentage nog steeds veel gebruikt, zowel in beleidskringen als in het publieke en politieke debat. In Nederland is de aanleiding de discussie over het ophelderingspercentage een vergelijkend onderzoek tussen de Nederlandse politie en de politie in Nordrhein-Westfalen (Tak, Fiselier & Put, 2002). Uit dat onderzoek blijkt dat de Duitse politie een veel hoger ophelderingspercentage realiseert dan de Nederlandse politie; het algemeen ophelderingspercentage in Duitsland (exclusief verkeersdelicten) is ruim drie keer zo hoog (50,1 procent tegenover 15,1 en 13,4 procent), maar voor geweldsdelicten en ‘Betrug’ worden in Duitsland nog hogere ophelderingspercentages gerealiseerd (73,3 en 84,2 procent). Een oorzaak daarvan is dat als in Duitsland een verdachte meer zaken bekend, deze verdachte slechts één keer wordt geregistreerd. Op deze studie van Tak, Fiselier en Put komt snel kritiek, onder meer van Liedenbaum (2003). De ophelderingspercentages per delict lopen te veel uiteen voor een algemeen gebruik van dit cijfer. Bovendien kan het ‘overall ophelderingspercentage’ worden gemanipuleerd door bijvoorbeeld veel in te zetten op delicten met een hoog ophelderingspercentage, waardoor ook het overall cijfer beter wordt. Daarnaast is het verband tussen de andere activiteiten van de politie en het ophelderingspercentage onduidelijk. Zo kan een hoog ophelderingspercentage later samengaan met een hoog percentage technische sepo's, omdat het bewijs niet kan worden rondgemaakt. Ook is de betrouwbaarheid van het cijfer laag, omdat Nederlandse registraties ook opgehelderde misdrijven niet altijd als zodanig aanmerken (en Duitse systemen wel).

Smit, van Tulder, Meijer en Groen (2003) komen op basis van een grondige en internationaal-vergelijkende studie naar de validiteit van het ophelderingspercentage tot een vergelijkbare conclusie.⁶ Onder ophelderingspercentage verstaan zij ‘het deel van de geregistreerde criminaliteit dat wordt opgehelderd, waarbij een misdrijf als opgehelderd wordt beschouwd als er minstens één verdachte bij de politie bekend is’. De waarde van het ophelderingspercentage hangt in de eerste plaats af van het doel waarvoor het wordt gebruikt. Zo is het als indicator voor de opsporingsprestatie van de politie eigenlijk geen zinvolle maatstaf. Bij delicten die door aangifte van slachtoffers ter kennis komen van de politie kan het ophelderingspercentage worden gebruikt als maatstaf voor de opsporingsprestatie

⁶ Naast validiteit (zegt het ophelderingspercentage ook iets over opsporingsprestaties van de politie?) is ook de betrouwbaarheid van het ophelderingspercentage overigens behoorlijk discutabel. Smit et al. (2003) vergelijken de CBS-cijfers met de data uit het herkenningssysteem (HKS) van de politie en komen tot substantiële verschillen. Die blijken vooral in de in HKS ontbrekende verkeersdelicten te zitten en corrigeerbaar te zijn. Vervolgens blijken echter bij nadere analyse grote regionale verschillen.

van de politie, maar hiervoor concluderen Smit et al (2003: 11) dat het dit geen reële indicatie is voor de werkelijke pakkans bij een concreet delict. De zogeheten verdachtenratio (het aantal verdachten per 100 geregistreerde misdrijven) kan wel worden gebruikt voor de pakkans, en kan dan worden gecombineerd met de verhouding tussen het aantal opgelegde sancties en het aantal door de politie gehoorde verdachten.

Een ander alternatief is een indicator die sanctieratio kan worden genoemd (het aantal sancties per 100 door de politie gehoorde verdachten). Aanvullend hieraan kan de zogeheten celdagequivalent worden gebruikt.⁷ Deze indicator geeft inzicht in de naar aantallen celdagen omgerekende straffen die door de rechter zijn opgelegd voor de door het Openbaar Ministerie aan de rechter voorgelegde zaken; daarbij kunnen ook de door het Openbaar Ministerie opgelegde straffen (door gebruik van de strafbeschikking) en transacties worden betrokken. Het voordeel van het celdagequivalent is dat het gewicht van het delict dat wordt opgespoord in de productie wordt betrokken. De vergelijking van het celdagequivalent en aantal verdachten per zogeheten budgetverdeeleenheid (om de productiviteit per budgetverdeeleenheid te berekenen) toont aan dat op deze wijze aanzienlijke verschillen tussen de korpsen worden blootgelegd ten aanzien van het gewicht van de zaken die ze bij het Openbaar Ministerie aanleveren (Wiebrens, 2002).

In combinatie geven deze drie indicatoren (verdachtenratio, sanctieratio, celdagequivalent rechter/OM) achtereenvolgens in de mate waarin de politie erin slaagt voor geregistreerde misdrijven verdachten aan te leveren, de mate waarin deze verdachten ook daadwerkelijk met een sanctie worden geconfronteerd en de zwaarte van de sanctie.

2.4 Productiviteitsmeting vanuit economisch perspectief

Productiviteit is in de economie een kernbegrip. Productiviteit is vanuit economisch perspectief de productie per eenheid aan inzet ('output for one unit of labour or capital'⁸). In de private sector is productiviteitsgroei onder meer vast te stellen door de ontwikkeling van de opbrengst per eenheid arbeid te volgen. Kost het vervaardigen van een auto op moment t minder arbeidsuren dan op moment $t+1$, dan is sprake van productiviteitsgroei. Ook voor de publieke sector kan zo over productiviteit worden nagedacht. Denk bijvoorbeeld aan het aantal studenten dat kan worden opgeleid per eenheid docent, aan het aantal beleidsnota's dat kan worden vervaardigd per eenheid beleidsmedewerker of het aantal aanslagen per eenheid belastinginspecteur.

Kenmerkend voor de economische methode voor productiviteitsmeting bij de politie is het gebruik van statistische of econometrische modellen. Veelal worden varianten op regressieanalyses gebruikt om de relatieve efficiëntie van bijvoorbeeld verschillende korpsen vast te stellen maar ook om gerichte vraagstukken met betrekking tot productiviteit te onderzoeken. Denk bijvoorbeeld aan de vraag naar de factoren welke van invloed zijn op de variatie in politieproductiviteit: wat maakt het ene korps productiever dan het andere korps? Denk ook aan de vraag of de schaal van het korps of de investering in meer 'blauw' of meer ICT de effectiviteit van de politie beïnvloedt. Ook bedrijfsvoeringskwes

⁷ De celdag-equivalent is het gemiddeld aantal dagen celstraf dat voor een delict (op basis van het wetsartikel) is opgelegd over een bepaalde periode, waarbij transacties, geldboetes en taakstraffen door middel van bijvoorbeeld de OM-richtlijnen worden omgezet naar aantallen celdagen.

⁸ The Economist, Guide to Economic Indicators, seventh edition, 2010

kunnen langs deze weg worden onderzocht, bijvoorbeeld de vraag of in ICT dan wel in meer mensen moet worden geïnvesteerd teneinde de productiviteit te vergroten.

Om de productiviteit vast te stellen moeten, ook in de economische literatuur, zowel de inzet van middelen als de productie worden omschreven. Verschillende indicatoren voor productie zijn in de literatuur aangetroffen:

- De door de politie geregistreeerde criminaliteit
Voorbeelden waarbij de productie van de politie (als ‘prestaties’ beschreven) wordt omschreven via de geregistreeerde criminaliteit zijn te vinden bij het Centraal Planbureau (2003) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (2004).⁹ Het is ook mogelijk bij geregistreeerde criminaliteit te kiezen voor specifieke vormen van criminaliteit. Zo kiezen Gorman en Ruggiero (2008) voor ‘crime rates for murders, other violent crimes and total property crimes’. Als zodanig zegt geregistreeerde criminaliteit niets over de productiviteit van de politie, anders dan dat de politie met een bepaalde inzet van mensen en middelen meer of minder criminaliteit registreert.
Het gebruik van geregistreeerde criminaliteit (of prevalentie) vergt dan ook een theorie waarin de geregistreeerde criminaliteit wordt gerelateerd aan het politieoptreden. Daartoe wordt eerst een theorie ontwikkeld over welke factoren het criminaliteitsniveau bepalen (bijvoorbeeld gelegenheid, sociaaleconomische kenmerken, enzovoort). Vervolgens worden de objectieve kenmerken (bijvoorbeeld gemeente, kans om slachtoffer te worden, sociaaleconomische kenmerken in het gebied van een korps) in een vergelijking geplaatst waarin ook de prestaties van de politie als variabele voorkomen. Daarna worden met (varianten van) regressieanalyse de relatieve prestaties van de politie afgeleid. Zo kunnen korpsen worden vergeleken en ook hetzelfde korps kan op deze manier op verschillende momenten worden geanalyseerd, zodat een ontwikkeling van de productie (of de prestaties) in de tijd kan worden vastgesteld. Kenmerkend voor deze methode zijn dus dat geregistreeerde criminaliteit als vertrekpunt wordt genomen, dat een theorie wordt opgesteld over welke (objectieve, ten opzichte van de prestaties/productie van de politie exogene) factoren van invloed zijn op criminaliteit en het gebruik van regressietechnieken om de prestaties van de politie statistisch af te leiden.
- Geregistreeerde criminaliteit +
Het onderzoek van Urlings (2012) is gericht op het onderzoeken van de samenhang tussen regulering en de productiviteit van de politie. In dit onderzoek gaat het niet om het vergelijken van korpsen, maar om de productiviteitsontwikkeling van de politie over een langere periode (tussen 1955 en 2011). Als ‘productiematen’ hanteert Urlings het aantal geregistreeerde misdrijven, het aantal opgehelderde misdrijven, het aantal geregistreeerde verkeersovertredingen en het aantal geregistreeerde verkeersongevallen. Zijn overwegingen hierbij zijn dat hij rekening wil houden met de zwaarte van het delict (door misdrijven en overtredingen te scheiden) en dat hij door het meenemen van opgehelderde misdrijven ook een kwaliteitscriterium meeneemt. Urlings realiseert zich dat hij hiermee niet alle ‘productie’ van de politie afdekt. Hij stelt:

‘Andere taken van de politie komen niet in de hier gehanteerde productiematen tot uitdrukking. Dit betekent dat de ontwikkeling van preventie, noodhulp, handhaving

⁹ In 2012 hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau een ander productiebegrip, dat voor de vier werksoorten van de politie (opsporing, handhaving, noodhulp en intake en service) een aantal indicatoren omvat.

openbare orde, begeleiding evenementen, afhandeling van rechtshulpverzoeken uit het buitenland, executieve strafvonnissen, voorlichting op scholen, et cetera buiten beschouwing worden gelaten. Ook het effect op de criminaliteit van andere actoren, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten, is buiten beschouwing gelaten. Dit kan de berekende productiviteit beïnvloeden' (2012: 13).

- Door slachtoffers ervaren criminaliteit
Een voorbeeld hiervan is de dissertatie van Vollaard (2006). Zijn vraag betreft de determinanten van de effectiviteit van de politie en hij gebruikt hiervoor slachtofferenquêtes. De belangrijkste redenen die hij aangeeft voor deze voorkeur zijn de relatieve onbetrouwbaarheid van politieregistraties en de mogelijkheid om ook het 'informeel' politieoptreden mee te nemen. Hoewel de omschrijving van productie verschilt van die van geregistreerde criminaliteit, wordt verder dezelfde methode gebruikt als hiervoor beschreven. Door het verband tussen politie-inzet en slachtofferschap te onderzoeken en enkele alternatieve verklaringen uit te sluiten wordt de relatieve effectiviteit van afzonderlijke korpsen of politie-eenheden bepaald. Met andere woorden, door statistisch de 'objectieve' factoren (gemeente, kans op slachtofferschap, enzovoort) te isoleren kan door regressietechnieken de relatieve bijdrage van de politie worden bepaald. Bij de door Vollaard gebruikte slachtofferenquêtes zijn de volgende indicatoren gebruikt.

Table 1 Sample statistics (1996-2004)		
Deterrence measure	Mean	Standard deviation
Police personnel per 100,000 population	273	103
Victimization of crime		
Bicycle theft (per household)	0.11	0.31
Theft from car (per household)	0.07	0.25
Theft of car (per household)	0.01	0.09
Burglary (per household)	0.06	0.23
Threat with violence	0.05	0.22
Assault	0.01	0.09
Robbery with violence	0.00	0.06
Frequent experience of public disorder		
Littering	0.29	0.46
Graffiti	0.14	0.35
Nuisance from youth	0.12	0.33
Harassment (in public spaces)	0.03	0.18
Public intoxication	0.08	0.27
Vandalism	0.19	0.39
Nuisance from drug users	0.07	0.25
Frequently taken preventative measures		
Drive or walk round to avoid unsafe places	0.09	0.29
Leaving valuable properties at home to prevent theft	0.17	0.38
Not allowing children to go out because of safety reasons (per household)	0.17	0.38
Individual and municipality characteristics		
Male	0.54	0.50
Age	47.8	17.4
Primary school or basic vocational training only	0.24	0.43
Student	0.05	0.22
Immigrant	0.04	0.04
Employed	0.57	0.50
Housewife	0.20	0.40
Single household	0.22	0.42
Children ^a	0.15	0.23
Terraced house	0.57	0.50
Average moving mobility ^b	0.11	0.03
Average number of shops ^c	0.03	0.01
Average length of roadways (km)	0.08	0.06

Notes: (a) Share of children in total household size. (b) Number of persons moved per 1,000 population: number of persons moved is equal to the people moving within a municipality plus the sum of half of the people moving into the municipality and half of the people moving out of the municipality. (c) Number of commercial services establishments.

Door het modelleren van de kans om slachtoffer te worden en in de vergelijking ook de politie-inzet op te nemen, wordt de invloed van politie-inzet statistisch gerelateerd aan de kans om slachtoffer te worden (Vollaard, 2006). Aldus kan de relatieve effectiviteit van een korps in de tijd of van verschillende korpsen ten opzichte van elkaar worden vastgesteld.

- Ophelderingspercentages van delicten of van specifieke delicten
Uitgangspunt voor bijvoorbeeld Diez-Ticio en Mancebon (2002) is het typische kenmerk dat al het politie-optreden omvat, namelijk 'coercive power'. De (dreiging van het) gebruik van geweld is uiteindelijk het kenmerk van de politietaak. Vanuit dit kenmerk zijn er volgens Diez-Ticio en Mancebon twee groepen functies van de politie te onderscheiden: preventie van criminaliteit en criminaliteitsbeheersing enerzijds en het handhaven van de orde ook als dit niet direct met criminaliteit te maken heeft anderzijds. Vanuit deze functies houdt de politie zich bezig met een reeks verschillende activiteiten (zie de onderstaande tabel).

Table 1. *Objective, functions and activities of police institutions*

Objective	Functions	Activities
Providing public safety and protecting the rights of individuals	Crime control Protection and maintenance of order	Prevention activities Detection of criminal activities Emergency interventions Administrative duties Traffic control Settling domestic disputes Controlling crowds Watch over individuals and property

Voor de productie- en productiviteitsfunctie moet een keuze worden gemaakt uit deze activiteiten en Diez-Ticio en Mancebon kiezen ervoor criminaliteitsbeheersing als vertrekpunt te nemen. In het bijzonder kiezen ze ervoor om de efficiëntie (en daarmee de productiviteit) van de politie te bepalen aan de hand van de ‘detection of criminal activities’. Deze activiteit kan volgens Diez-Ticio en Mancebon op twee manieren worden geoperationaliseerd: het aantal arrestaties en het aantal delicten dat wordt opgehelderd.

Omdat aan het aantal arrestaties een aantal – evidente – nadelen verbonden is (ook verkeerde arrestaties tellen mee en de politie heeft direct invloed op het aantal arrestaties) kiezen ze voor het ophelderingspercentage. Bij de keuze voor het ophelderingspercentage moeten twee nadere keuzes worden gemaakt. Ten eerste moet gekozen worden voor het absoluut aantal opgehelderde delicten of het relatief aantal opgehelderde delicten (het ophelderingspercentage). Om methodologische redenen kiezen Diez-Ticio en Mancebon voor het ophelderingspercentage. Ten tweede moet worden gekozen voor het overall ophelderingspercentage of een specifieke set delicten. Gezien de verschillen qua inspanning van de politie kiezen Diez-Ticio en Mancebon ervoor om twee ophelderingspercentages te hanteren: ‘the property clear-up rate (PCUR) and the violent clear-up rate (VCUR)’.

Met andere woorden, er worden twee percentages gebruikt namelijk het ophelderingspercentage bij vermogensdelicten en het ophelderingspercentage bij geweldsdelicten. Ook Drake en Simper (2001) kiezen voor een combinatie van ‘violent crime clear up rate’ en ‘burglary clear up rate’, al combineren ze dat met een andere ‘output’, namelijk ‘the percentage of time officers spend on patrolling their beat area’. In eerdere publicaties kiezen ze voor de combinatie van het ophelderingspercentage en het totaal aantal verkeersovertredingen als basis voor productiviteitsmeting (Drake & Simper, 2000).

- Het ophelderingspercentage +
Het onderzoek van Garicano en Heaton (2010) is gericht op een specifieke vraag, namelijk of de inzet van ICT de productiviteit van de politie verbetert. Omdat ICT gericht is op het verbeteren van de gegevensverwerking, kijken Garicano en Heaton onder meer naar die werkprocessen waarin gegevens ertoe doen of van belang zijn. De veronderstelling is immers dat ICT vooral taken die ‘in essentie’ bestaan uit informatieverwerking efficiënter maakt. De vraag is dan of verschillen in de inzet van ICT tussen korpsen verschillen in ‘output’ kunnen verklaren en zo ja, of de inzet van ICT dan ook (econometrisch/statistisch) correleert met meer output. Aan de hand van een aantal hypothesen (onder meer of de grootte van het korps van invloed is, of ICT niet als vanzelf leidt tot meer registratie, enzovoort) stellen Garicano en Heaton de invloed van ICT op de productiviteit van de politie vast. Als indicaties voor productiviteit kiezen zij de volgende:
 - Het algeheel ophelderingspercentage (‘total crime clearance rate’);

- Het ophelderingspercentage voor geweldsdelicten ('violent crime clearance rate');
- Het ophelderingspercentage voor vermogensdelicten ('property crime clearance rate');
- de geregistreerde criminaliteit ('total offense rate');
- geregistreerde geweldscriminaliteit ('violent offense rate');
- geregistreerde vermogenscriminaliteit ('property offense rate');
- aantal gedode of aangevallen politieagenten ('officers killed or assaulted');
- de veroordelingsratio ('felony conviction rate').

Overigens verschillen niet alleen de omschrijvingen van de outputs of de productie van de politie in de economische literatuur, ook worden de inputs soms anders benaderd. Zo hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) het aantal politiemensen per 100.000 inwoners wat gezien de keuze voor geregistreerde criminaliteit als output niet onlogisch is. Drake en Simper (2000) hanteren een combinatie van 'employment costs' (totale personeelskosten), 'premises related expenses' (de totale kosten voor gebouwen), 'transport related expenses' (de totale kosten voor voertuigen), 'capital and other costs' (andere kosten van de politie). In hun latere publicaties werken ze verder met varianten hierop. Urlings (2012) gebruikt voor de productiviteitsontwikkeling de totale kosten voor de politie (personeel en materieel), geïndexeerd voor prijzen. Omdat hij een lange tijdreeks volgt ligt indexering voor de hand.

Vanuit economisch perspectief zijn er in het algemeen drie methoden om productiviteit vast te stellen: indexgebaseerde, parametrische en non-parametrische methoden (zie Dunleavy & Carrera, 2013). Bij indexgebaseerde methoden wordt een index samengesteld voor output (bijvoorbeeld kwaliteit x kwantiteit) en voor input (bijvoorbeeld de som van arbeidskosten, huisvestingskosten, enzovoort). Productiviteit is de ratio van output/input. Hoe de productiviteit van een organisatie zich ontwikkelt, is af te meten aan de ontwikkeling van de verschillende indices. Deze indices moeten overigens wel gecorrigeerd worden voor inflatie. Parametrische technieken zijn gebaseerd op een geschatte productiefunctie, waarbij de output een afhankelijke variabele is en de kosten van arbeid, kapitaal, enzovoort de onafhankelijke variabelen zijn. Het gebruik van parametrische technieken is volgens Dunleavy & Carrera (2013) niet erg geschikt voor gecentraliseerde diensten, omdat dat onvoldoende afzonderlijke eenheden oplevert die enige variëteit vertonen. Ook non-parametrische benaderingen zijn daarvoor niet erg geschikt, zoals de meest gebruikelijke 'data envelopment analysis' (DEA). Deze benadering gebruikt wiskundige modellering om de afstand van afzonderlijke organisaties (in termen van productiviteit) te bepalen ten opzichte van de volledig efficiënte organisatie. Over de technieken die voor deze analyses worden gebruikt (data envelopment analysis, stochastic frontier analysis, multiple discriminant analysis) is in de literatuur wel enig debat aangetroffen en daartussen zijn ook wel verschillen. Deze discussies hebben onder meer te maken met de keuze voor variabelen (en de aard van deze variabelen) en het bepalen van het ijkpunt van wat als 'maximaal efficiënt' wordt beschouwd.

2.5 Performance en prestaties in de bestuurskundige literatuur

Prestatiemeting en prestatiesturing

Het bestuurskundig debat over de productiviteit van de publieke sector hangt sterk samen met de belangstelling voor het omschrijven van de prestaties van de publieke sector. Beide debatten zijn verbonden met de vraag naar of de behoefte aan prestatiesturing. In plaats van de sturing op inputs zou bestuur beter kunnen sturen op outputs. In Nederland is dit debat op lokaal niveau al in de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkeld. Het destijds ook buiten de landsgrenzen bekende ‘Tilburgs model’ is daarvan een voorbeeld. De kern van dat model dat in de gemeente Tilburg is ontwikkeld was dat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zich niet al te veel bezig zouden moeten houden met het sturen op de hoeveelheid geld (en eventueel mensen) of het budget dat aan de ambtelijke organisatie wordt meegegeven. In eerste instantie is in dat model getracht om de politieke en bestuurlijke aandacht vooral te richten op de ‘producten’. Met andere woorden, het gaat niet om de vraag wat de ambtelijke organisatie aan middelen meekrijgt maar wat van de ambtelijke organisatie aan producten wordt verwacht. De budgetten zouden daarvan moeten worden afgeleid.

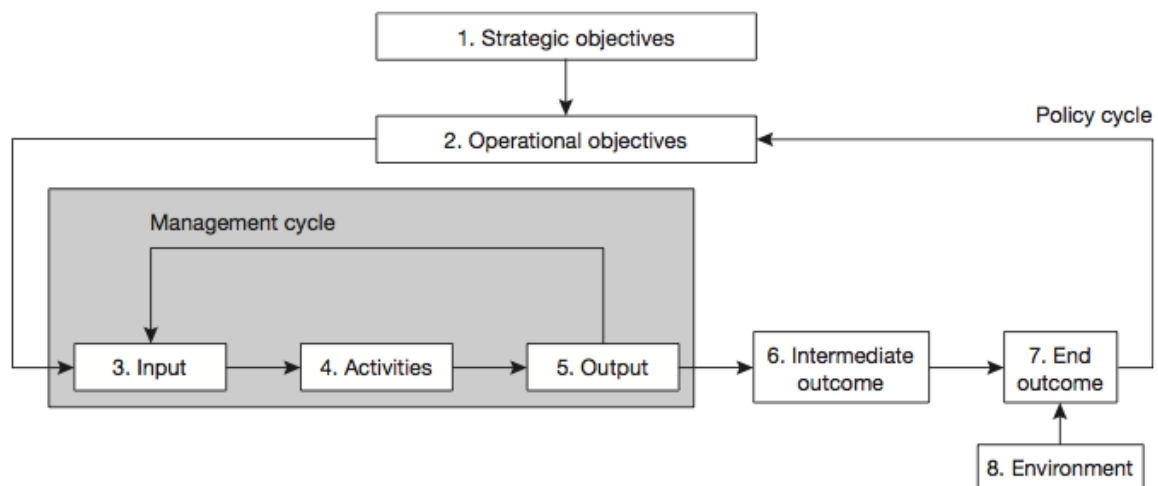
Niet veel later, halverwege de jaren negentig, werd de aandacht gericht op meetbare beleidsdoelen. Per taak van de gemeente zijn toen meetbare beleidsdoelen ontwikkeld waarop de inzet van middelen kon worden afgestemd. Ongeveer in dezelfde periode ‘overspoelde’ het BBI (beleids- en beheer instrumentarium) veel andere gemeenten in Nederland. Dezelfde exercitie werd op rijksniveau een aantal jaren later nog eens overgedaan onder de noemer ‘VBTB’ (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). Internationaal ‘vermaard’ is het ‘new public management’ waarin ‘performance’ een hoofdrol speelt. De aftrap daarvoor wordt gegeven in de bestuurskundige bestseller *Reinventing Government* van Osborne en Gaebler (1993). Ze stellen een nieuw openbaar bestuur voor dat zich bezighoudt met ‘funding outcomes, not inputs’. Een ‘results-oriented government’ stuurt volgens deze pioniers van het nieuw publiek management op prestaties, liefst gedefinieerd als maatschappelijke effecten. Kenmerkend voor de meeste van deze modellen en het ‘new public management’ zijn:

- ze voorzien in een behoefte aan het sturen op outputs (afgeronde producten van publieke organisaties) of zelfs outcomes (effecten van publieke organisaties); de voorkeur gaat uit naar outcomes, maar dit blijkt in de praktijk toch op nogal wat problemen te stuiten (want wat is precies de relatie tussen de geleverde producten en de al dan niet gerealiseerde effecten?);
- productiviteitsmeting (en prestatiemeting) wordt ingebed in een cyclus waarin eerst de doelen worden geformuleerd, deze vervolgens worden geoperationaliseerd in (meetbare) indicatoren en daarna worden vertaald naar budgetten voor realisatie van deze doelen. Aan de hand daarvan wordt na verloop van tijd bekeken in hoeverre de doelen ook zijn gerealiseerd, waarna weer een nieuwe cyclus volgt;
- ook al is benchmarking niet primair in dit kader ontwikkeld, het gebruik van dergelijke modellen leent zich er goed voor; want waarom is het onderhoud van een vierkante meter openbaar groen in de ene gemeente eigenlijk duurder dan in de andere, waarom ‘kost’ een vonnis in een rechtbank meer dan in een andere rechtbank, enzovoort. Benchmarking is dus steeds meer een vanzelfsprekend onderdeel van deze arrangementen voor prestatiesturing geworden.

Een typisch bestuurskundig model voor prestatiesturing is het systeemmodel (of input-output model) van Van Dooren en Bouckaert (2009). In dit model wordt stap voor stap vanuit de ambities en doelen naar prestaties gewerkt. Het model bestaat uit een aantal stappen:

1. Formuleren van een doelstelling aan de hand van de missie van de organisatie.
2. Formuleren van meer specifieke doelen aan de hand van de doelstelling uit stap 1.
3. Vaststellen van de input die in een organisatie binnenkomt, zoals personeel, infrastructuur of financiën. Hiervoor moeten operationele indicatoren worden ontwikkeld: denk bijvoorbeeld aan aantallen werknemers, aantal ziekenhuisbedden, de hoeveelheid geld dat is uitgegeven.
4. Omschrijven van de activiteiten die worden georganiseerd om de input te gebruiken.
5. Bepalen van de output, de resultaten van de activiteiten. Vervolgens moet de output worden vertaald in operationele indicatoren: aantal afgestudeerden, aantal ontslagen patiënten, enzovoort.
6. Het vaststellen van ‘tussentijdse outcome’, dus outcome die naar verwachting zal leiden tot het eindresultaat. Dit betekent dat resultaten worden gemeten op de operationele indicatoren: bijvoorbeeld de nieuw vergaarde kennis van studenten, verbeterde vaardigheden van werknemers of het aantal genezen patiënten.
7. Vaststellen van de eindoutcome oftewel de ‘gewenste outcome’. Ook hiervoor moeten indicatoren worden ontwikkeld, zoals minder werklozen of minder criminaliteit.
8. Benoemen van de omgevingsfactoren die eveneens van invloed zijn op de outcome. Denk bijvoorbeeld aan het effect van leeftijd op het BNP (Van Dooren & Bouckaert, 2009).

Aldus ontstaan twee met elkaar vervlochten cycli. De cyclus van operationele doelen naar eindoutcome noemen Van Dooren en Bouckaert de beleidscyclus. De cyclus van input naar output noemen ze de managementcyclus. Met name de laatste leent zich voor productiviteit.



Uit: Van Dooren en Bouckaert, 2009.

Ervaringen met prestatiesturing

De meerwaarde van de bestuurskunde voor productiviteitsmeting van de politie is niet alleen gelegen in de verbinding met prestatiesturing en het beleid. Bestuurskundig onderzoek heeft in de loop van de tijd ook ervaringskennis opgeleverd juist omdat publieke organisaties de aangeleverde instrumenten voor prestatiesturing zijn gaan gebruiken. De koppeling met sturing heeft echter ook complicaties opgeleverd; deze zijn eerder in een aantal inzichten voor de politie samengevat (Zouridis, 2011).

1. Prestaties zijn normatief

Hoewel begrippen als prestaties, productiviteit en prestatiemeting een technocratische connotatie hebben, gaat het bij publieke organisaties in hoge mate om normatieve concepten en vaak (zelfs) om politieke concepten. Wat is immers de prestatie van de directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie? Is dat de beleidsnota? Of is het de beleidsmatige beheersing van de migratie naar en vanuit Nederland? Wat zijn de prestaties van de Dienst Werk en Inkomen in Amsterdam? Zijn dat rechtmatig verstrekte uitkeringen? Of is het de mate waarin deze dienst uitkeringsgerechtigden naar werk weet te geleiden? Of is de prestatie van deze dienst vooral de mate waarin sociale onrust in de stad wordt voorkomen door het verstrekken van uitkeringen waardoor tegelijkertijd potentieel revolutionaire krachten de kop worden ingedrukt en overlevingscriminaliteit wordt voorkomen? De definitie van prestaties en daarmee de keuze voor een van deze benaderingen is geen neutrale keuze. Er gaan opvattingen achter schuil over de beleidsdoelstellingen en politiek geformuleerde ambities.

2. Prestaties zijn nauwelijks te isoleren

Het isoleren van prestaties – dat wil zeggen: het toeschrijven van prestaties aan een onderdeel van de overheid – is om twee redenen complex. Ten eerste worden prestaties vaak geleverd door meerdere organisaties of komen ze in een keten of netwerk tot stand. Gedefinieerd kan worden wat als prestatie kan worden beschouwd, maar het is dikwijls lastig om deze te splitsen in afzonderlijke eenheden of aan afzonderlijke organisaties toe te rekenen. Soms heeft dat te maken met het collectief karakter van de goederen die de overheid levert, zoals de bijdrage van het leger aan nationale veiligheid. Ook kan het te maken hebben met de indirecte bijdrage die publieke organisaties leveren aan een collectief goed. Denk bijvoorbeeld aan de indirecte bijdrage van een beleidsorganisatie aan de sociale zekerheid, maar ook aan de moeilijk te isoleren bijdrage van het Openbaar Ministerie aan de rechtshandhaving. Het nauwelijks te isoleren karakter van de prestaties van publieke organisaties kan ook te maken hebben met de indirecte relatie tussen wat de publieke organisaties gezamenlijk leveren aan het maatschappelijk effect dat wordt beoogd. Denk bijvoorbeeld aan alle inspanningen van publieke organisaties en de integratie van verschillende generaties migranten.

Een tweede reden waarom het isoleren van prestaties complex is, is de verbondenheid met de wet- en regelgeving waarin de ‘productie’ moet worden geleverd. Naarmate de wet- en regelgeving tot meer ‘red tape’ dwingt, worden publieke organisaties minder productief in de zin dat minder producten worden geleverd. Wettelijke normen en procedures, complexe en soms tegenstrijdige regelgeving, enzovoort bepalen direct de productiviteit van de organisatie en zijn in die zin daarvan niet te isoleren. Bovendien zitten er doorgaans achter ‘red tape’ beleidsmatige doelstellingen verborgen die soms haaks staan op het leveren van productie. Onderzoek naar en discussies over ‘red tape’ zijn daarom al meermalen vastgelopen in de bestuurskunde (Bozeman en Feeney, 2011). Als ‘red tape’ namelijk als doelloze eisen, procedures, vormvoorschriften en dergelijke wordt gedefinieerd, blijkt er empirisch weinig

van te bestaan; achter de meeste normen, procedures en eisen schuilen immers waarden en beleidsdoelen.

3. Outputsturing kan perverse effecten hebben

Voor de meeste uitvoerende organisaties in de publieke sector lijken de prestaties voor de hand te liggen. Een gemeentelijke reinigingsdienst moet zorgen voor schone straten, een 'uitkeringsfabriek' als de Sociale Verzekeringsbank voor rechtmatig verstrekte uitkeringen en een rechtbank voor vonnissen van hoogwaardige kwaliteit. Toch zijn de prestaties van veel uitvoerende publieke organisaties daarmee niet onomstreden gedefinieerd. Want hiermee is weliswaar de 'output' in beeld gebracht, maar niet de 'outcome'. Met andere woorden, in deze benadering wordt het doel verward met de activiteit. De vraag is immers of de snelle en rechtmatige vonnissen van de rechtbank het doel op zich zijn, of slechts een manier om bij te dragen aan een hoger doel, zoals het bevredigend beslechten van geschillen.

Sterker nog, als de 'output' van de organisatie als doel op zich wordt beschouwd, wordt eraan voorbij gegaan dat deze 'output' het eigenlijke doel wel eens in de weg zou kunnen staan. Zo kan de rechtbank bij ieder voorgelegd geschil razendsnel een rechtmatig vonnis wijzen, maar daarmee de tegenstellingen tussen de partijen aanwakkeren. Zou de rechtbank bijvoorbeeld in plaats van snel en rechtmatig gewezen vonnissen tijd en energie investeren om de partijen bij elkaar te brengen, dan komt het wellicht helemaal niet eens tot een vonnis. Maar dan is er dus ook minder 'output'.

In het algemeen doet zich bij lang niet alle uitvoerende organisaties deze spanning tussen 'output' en 'outcome' voor. Toch liggen deze evenmin vanzelfsprekend in elkaars verlengde. Bij veel publieke organisaties ontstaat dan ook spanning als de 'output' van deze organisatie als doel wordt verzelfstandigd. In het bijzonder ontstaat deze spanning als de 'output' eigenlijk zou moeten worden voorkomen vanuit het 'outcome'-perspectief. Denk bijvoorbeeld aan straffen, uitkeringen, ingrijpen in een (gezin)situatie en hulpverlening. Ook het opsporingswerk of meer in het algemeen het repressief deel van de politietaken is daarvan een voorbeeld.

Maar zelfs bij een alledaagse uitvoerende organisatie als een gemeentelijke reinigingsdienst geldt dat naarmate de eigen 'output' stijgt de bereidheid van burgers om zelf hun omgeving schoon te houden kan dalen. Met andere woorden, hoe meer de gemeente de straat schoonhoudt, hoe minder burgers worden gestimuleerd om hun rommel zelf op te ruimen. Meer 'output' betekent hier dan ook niet meer 'outcome'. Sterker nog, door meer 'outcome' (schonere straten) kan de 'output' (verzameld afval) afnemen. Soms wordt de vlucht naar voren gevonden in het vertrouwen van burgers in de organisatie. Ook dat blijkt echter gepaard te gaan met nogal wat voetangels en klemmen, niet in de laatste plaats de vraag of vertrouwen van burgers zoals gemeten in enquêtes sowieso iets te maken heeft met de prestaties van de overheid (Zouridis, 2004; Van der Walle, 2004).

4. Prestaties zijn vaak ambigu en soms tegenstrijdig

Prestaties zijn uitdrukking van politieke prioriteiten. In de loop van de achtereenvolgende kabinetten, colleges van burgemeester en wethouders, enzovoort zijn verschillende prioriteiten gesedimenteerd in het beleid. Publieke organisaties moeten daardoor verschillende doelen tegelijkertijd realiseren die onderling strijden om prioriteit, aandacht en capaciteit. Meer prestaties op een beleidsdoel betekent dan de facto minder prestaties op een ander beleidsdoel. Soms zijn zelfs op hetzelfde moment politiek tegenstrijdige macroprestaties gedefinieerd. Minder CO₂-uitstoot en tegelijkertijd groei van de transportsector, meer markt én meer overheidsbemoeienis, enzovoort. Of er zijn tegelijkertijd te veel prestatie-ambities gedefinieerd voor een schaarse hoeveelheid middelen.

Voor de opsporing van alle overtredingen van alle wetsbepalingen waarop straf is gesteld is een veelvoud nodig van de huidige politiecapaciteit, ook afgezien van de andere taken van de politie. Daardoor is de politie, net als vrijwel elke andere (grote) uitvoeringsorganisatie, gedwongen prioriteiten te definiëren. Maar zelfs dan worden tegelijkertijd meerdere doelstellingen nagestreefd waardoor ambiguïteit en spanning ontstaat bij het vaststellen van prestaties.

5. Prestatiemaatstaven ontbreken of zijn kunstmatig

Een laatste complicatie die de ongrijpbaarheid van het prestatiebegrip voor gebruik in de publieke sector versterkt, is het ontbreken van min of meer ‘natuurlijke’ maatstaven (wat is een goede prestatie en wat niet?). Wanneer zijn de prestaties van de politie als ‘goed’ te beschouwen? Stel dat wordt uitgegaan van de prevalentie van criminaliteit als prestatie-omschrijving. Doet de politie het dan goed bij een gegeven inzet van geld en mensen als er geen criminaliteit voorkomt, als één op iedere honderdduizend burgers slachtoffer wordt van criminaliteit, als honderd op iedere duizend burgers slachtoffer worden van criminaliteit of als de meerderheid van de burgers géén slachtoffer wordt van criminaliteit? Een ‘natuurlijke’ maatstaf voor ‘goed presteren’ ontbreekt.

Er zijn in de praktijk tenminste drie manieren ontwikkeld om hiermee om te gaan. Ten eerste kan worden teruggegrepen naar een vergelijking in de tijd (hoe presteert de publieke organisatie ten opzichte van voorgaande jaren?). Een ‘goede’ prestatie is dan een betere prestatie dan de prestatie die tijdens een daaraan voorafgaande tijdeenheid werd geleverd.

Een tweede manier is een vergelijking tussen organisaties in dezelfde sector (hoe veel vonnissen wijst de rechtbank Assen per rechter en hoeveel vonnissen wijst de rechtbank Maastricht per rechter?) of internationale vergelijking (welk ophelderingspercentage realiseert de Nederlandse politie ten opzichte van de Duitse, Franse en Britse politie?). Deze oplossing, met een modern begrip ‘benchmarking’ genoemd, komt eveneens veel voor. Ook al hebben ‘benchmarking’ en longitudinale vergelijking voordelen (de te beoordelen organisatie wordt min of meer constant gehouden) en nadelen (zijn organisaties wel vergelijkbaar in de tijd en ten opzichte van elkaar?), de ‘bottom line’ is dat ze slechts kunstmatige maatstaven opleveren. Waarom zou een iets betere score dan drie al dan niet willekeurig gekozen andere organisaties of landen immers ineens wel ‘goed’ presteren opleveren?

Een derde manier om kunstmatig tot maatstaven te komen is het kiezen van het politieke doel of het beleidsdoel als vertrekpunt. De doelstelling zoals die is vastgelegd wordt dan de maatstaf voor het beoordelen van de prestaties van een publieke organisatie. Het voordeel van deze maatstaf is dat de eigen doelstellingen van de organisatie serieus worden genomen. Nadeel hiervan is dat de ‘papieren’ doelstelling kan verschillen van de eigenlijke doelstelling of het resultaat is van een (bureau)politiek compromis. Bovendien geldt ook voor de politiek of beleidsmatig gekozen doelstelling dat deze in hoge mate artificieel en arbitrair is. Waarom bijvoorbeeld niet vijftig procent daling van het aantal delicten, in plaats van vijftientwintig? Waarom niet honderd procent minder schooluitval in plaats van vijftig procent? Lang niet altijd ligt er aan deze keuzes een beredeneerde analyse van het probleem of van de oplossingscapaciteit ten grondslag. Ook deze maatstaf blijft dus per definitie kunstmatig, ook al kan er een redenering aan ten grondslag worden gelegd.

Lessen uit bestuurskundige literatuur

De bestuurskundige literatuur levert dus zowel meer instrumentele inzichten (hoe productiviteitsmeting in te bedden in een breder systeem van prestatiesturing?) als kanttekeningen en complicaties op. De inzichten zijn in enkele lessen samen te vatten. Deze zijn tevens te beschouwen als overwegingen bij het ontwerp van een (nieuw) systeem voor productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie. Ten minste twee lessen laten zich op basis van de bestuurskundige literatuur formuleren:

1. Productiviteit is niet te isoleren van de context waarin een organisatie opereert

Ten eerste leert de bestuurskundige literatuur dat productiviteit niet te isoleren is van de context waarin de politieorganisatie opereert. Dat geldt om te beginnen voor de maatschappelijke context, die op allerlei manieren doorwerkt in productiviteit. Op het operationele niveau is die invloed direct merkbaar via bijvoorbeeld de noodhulp. Deze laat zich nauwelijks in een productiviteitsratio vangen. Is een gesprek met de bij een burenrufzie betrokken burens van anderhalf uur door twee agenten wel of niet – maximaal of optimaal - productief als daarmee verdere escalatie wordt voorkomen? Indirect werkt de maatschappelijke context door via de burgemeester, wiens verantwoordelijkheid voor de openbare orde soms vraagt om politie-inzet die evenmin goed in productiviteitsratio's te vangen is. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van grote aantallen politie-uren bij de inhuldiging van koning Willem-Alexander in Amsterdam, maar ook aan het reguleren van de maatschappelijke onrust bij grote zedenmisdrijven waarbij kinderen betrokken zijn.

Naast de maatschappelijke context moet rekening gehouden worden met de politieke en bestuurlijke context waarin de politie opereert. In deze context wordt de politie niet uitsluitend aangesproken op productiviteit, maar ook op effectiviteit. Bovendien kan het werk van de politie lastig geïsoleerd worden van andere organisaties waarmee wordt samengewerkt. In de strafketen valt te denken aan het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het gevangeniswezen en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Daarbuiten gaat het om samenwerking met gemeenten, jeugdzorg, Belastingdienst, FIOD, de ‘vreemdelingenketen’, enzovoort.

De ‘performance’ van de politie komt vaak in ketens en netwerken van wederzijdse interdependenties tot stand. Deze wederzijdse interdependenties beïnvloeden de productiviteit

van de politie. Denk bij wederzijdse interdependenties bijvoorbeeld aan jeugdige verdachten die door de politie bij het Openbaar Ministerie worden aangeleverd en als gevolg van capaciteitsproblemen of doorlooptijden aldaar geen afgeronde zaak opleveren, aan het te lang uitblijven van een ongewenstverklaring die door de IND moet worden vervaardigd waarna een vreemdeling niet kan worden uitgezet, enzovoort.

Naast de interdependenties speelt de politiek-bestuurlijke context door omdat daarin de 'performance' van de politie wordt gedefinieerd. In plaats van het aantal opgehelderde fietsendiefstallen gaat het bestuurders veeleer om het terugdringen van het aantal fietsendiefstallen. In plaats van aangeleverde hennepzaken gaat het de bestuurders meer om het terugdringen van de overlast of het voorkomen dat (drugs)misdaad loont, enzovoort.

Ten derde is de juridische context relevant. Met name de strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving werken direct door in de productiviteit van de politie. Enkele mechanismen kunnen in dit verband worden genoemd. Ten eerste kan worden verondersteld dat de hoeveelheid wet- en regelgeving direct de productiviteit van de politie beïnvloedt, met name als deze administratieve of procedurele verplichtingen voor de politie veroorzaakt. En ten tweede werken juridische verplichtingen ten aanzien van de politieorganisatie en werkprocessen bij de politie direct door in de productiviteit. Denk bijvoorbeeld aan (bestuursrechtelijke) verplichtingen in de Wet politiegegevens, de Wet openbaarheid van bestuur, EU-richtlijnen, enzovoort.

Als met deze contextfactoren geen rekening wordt gehouden is het gebruik van productiviteitsratio's voor vergelijking in de tijd erg lastig. Weliswaar kan worden vastgesteld dat de productiviteit van de politie toe- of afneemt in de tijd, maar de vraag waardoor dat wordt veroorzaakt (wet- en regelgeving of functioneren van de politie?) is niet te beantwoorden. Er zijn verschillende mogelijkheden om met de context om te gaan. Ten eerste kan er voor worden gekozen de context in het model voor productiviteitsmeting op te nemen. Dat betekent dat de productiviteit van de politie-organisatie modelmatig kan worden geïsoleerd van de context, bijvoorbeeld door voor context een indexcijfer op te nemen dat jaarlijks kan worden geïndexeerd. Er kan ook voor worden gekozen de context als mogelijke verklaring te gebruiken voor veranderingen in productiviteit. De productiviteitscijfers die het model oplevert worden dan aan een aantal toetsen onderworpen, waaronder een toets voor veranderingen in context. Op deze manier kan (statistisch) worden bepaald of contextveranderingen de productiviteitsverandering kunnen veroorzaken.

2. Throughput, output en outcome moeten aan elkaar gerelateerd worden

Ten tweede is bij het ontwerpen van een systeem voor productiviteitsmeting aandacht nodig voor de (precieze) verhouding tussen 'throughput', 'output' en 'outcome'. In een systeem voor productiviteitsmeting moeten deze drie 'prestaties' van de politie in elkaars verlengde liggen. Dat raakt direct aan de keuzes die worden gemaakt bij het omschrijven van productie. Deze moet zodanig worden omschreven dat daadwerkelijke 'bedrijfsprocessen' van de politie worden vastgesteld (de 'throughput'), maar dat deze wel bijdragen aan (bredere) prestaties die op hun beurt weer moeten bijdragen aan (gewenste) 'outcome'. Als deze 'prestaties' niet of niet goed in elkaars verlengde worden geplaatst, doet zich het risico voor van 'operatie geslaagd, patiënt overleden'. Met andere woorden, de politie is dan zeer productief in de enge zin van het woord (er wordt met beperkte middelen een uiterst hoge productie geleverd vanuit

het eigen bedrijfsproces), maar dat draagt niet bij aan een bredere (keten)prestatie of een maatschappelijk effect.

Denk bijvoorbeeld aan de volgende situatie. In het systeem van productiviteitsmeting wordt de productiviteit van de politie uitgedrukt als het aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten. De politie wordt dan productiever als meer verdachten bij het Openbaar Ministerie worden aangeleverd. Als echter tegelijkertijd een veel hoger percentage aangeleverde verdachten uitmondt in septs of vrijspraken, worden ‘netto’ minder delicten bestraft. Het maatschappelijk effect is dan wellicht gering of zelfs contrair aan het gewenst maatschappelijk effect, bijvoorbeeld omdat door het grote aantal septs en vrijspraken bij mogelijke daders het vermoeden kan groeien dat ‘je er toch wel mee weg komt omdat de politie haar werk niet goed doet’. Dat de productiviteit van de politie dan toeneemt, zegt in deze situatie dus niets; het is zelfs de vraag of de productiviteit van de politie dan wel ‘echt’ toeneemt. In het algemeen is de les uit de bestuurskundige literatuur dat het omschrijven en vaststellen van productie zo moet plaatsvinden dat er een valide verband bestaat tussen de vastgestelde ‘throughput’ bij de politie, de ‘output’ van het strafrechtelijk systeem en de gewenste ‘outcome’ in de zin van maatschappelijke effecten.

2.6 De literatuur: samenvattende bevindingen

De bevindingen uit de literatuurstudie kunnen als volgt worden samengevat:

- Ten eerste is er veel aandacht voor de efficiëntie en prestaties van de politie op macro-niveau, dat wil zeggen op het niveau van de organisatie als geheel. Er worden grove indicatoren gebruikt als ophelderingspercentage, geregistreeerde criminaliteit of veiligheidsgevoelens van burgers/ondernemers. De ratio tussen productie en ingezette productiemiddelen wordt ingevuld met totale kosten van de politie, soms uitgesplitst naar personele kosten, huisvestingskosten en kosten van voertuigen. Vergelijkbare categorieën worden gebruikt om de productiviteit of de prestaties van afzonderlijke korpsen te vergelijken of om bijvoorbeeld de effecten van de inzet van ICT te onderzoeken.

De literatuur zegt weinig over meetsystemen waarin ook de activiteiten van individuele agenten, de kwaliteit van geleverde producten (zoals strafdossiers), de kosten voor individuele activiteiten, of de activiteiten van afzonderlijke politiebureaus of –eenheden worden meegenomen. Daarbij zou het bijvoorbeeld gaan om systemen voor kostprijsberekening (wat kost een opgehelderde moordzaak en wat mag die kosten?) en benchmarking (hoeveel P&O-functionarissen zijn er per fte, hoeveel managers zijn er per fte, enzovoort). Evenmin zijn standaarden aangetroffen die de kwaliteit van afzonderlijke producten betreffen (dus bijvoorbeeld welke kwaliteitseisen worden gehanteerd ten aanzien van de aangeleverde strafdossiers?).

Daarnaast valt het op dat veel meetsystemen zich voor een belangrijk richten deel op het vaststellen van ‘throughput’ (aantal processen-verbaal, reactietijd noodhulp, etc.), terwijl beleidsmakers en bestuurders vooral geïnteresseerd zijn in ‘output’ (aantal opgehelderde misdrijven, aantal uitgezette vreemdelingen, etc.). En de wetenschap richt zich vooral op de ‘outcome’ (lukt het de politie om criminaliteit terug te dringen?). Wat burgers van de politie verwachten of vragen maakt zelden deel uit van het systeem of wordt impliciet verondersteld (bijvoorbeeld ‘veiligheidsgevoelens’).

- Ten tweede is er geen overeenstemming over wat de productie van de politie 'is'. Hoewel een driedeling in de taken van de politie vrij onomstreden is in de politieliteratuur (criminaliteitsbestrijding, ordehandhaving en noodhulp), is de koppeling daarvan met methoden om prestaties vast te stellen dat allerm minst. Ten minste drie kritische noties komen telkens terug.

Ten eerste zou 'het gros' van het politiewerk, 'het eigenlijke' politiewerk of 'het belangrijkste' politiewerk niet worden meegenomen bij het bepalen van productiviteit. In de bestaande systemen zit een 'criminaliteitsbias', een primaire focus op criminaliteitsbestrijding, terwijl criminaliteitsbestrijding (maar) een deel van de taken van de politie omvat. Daarnaast zit in de bestaande systemen een 'repressiebias'. Vooral de repressieve interventies (op weg naar een straf) worden als productie gemeten, terwijl de preventieve, de-escalerende en orde handhavende activiteiten van de politie geen plaats krijgen in het systeem.

Ten tweede suggereren veel bestaande systemen voor productiviteitsmeting dat de politie in een vacuüm opereert. De productie van de politie maakt deel uit van veel bredere ketens of netwerken van organisaties, waardoor wederzijdse interdependenties ontstaan en bij de productie van de politie 'slechts' halffabricaten worden gemeten. De 'outcome' van het politiewerk is aan de strafrechtelijke kant ook afhankelijk van het functioneren van het OM en rechterlijke macht en van de manier waarop politie en OM samenwerken. Een aan de lokale veiligheidskant is het politiewerk onderdeel van de bredere inzet van onder meer hulpverleners en gemeentelijke handhavers.

Ten derde ontbreekt een koppeling van de politieproductie met de effectiviteit daarvan en ontstaat daardoor het risico dat politieproductie een zelfstandige waarde wordt (vergelijk de discussie over de bonnenquota). Met andere woorden: productiviteitsmeting verwordt van een middel tot een doel an sich.

3. Productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie

3.1 De Politiewet 1993: de vraag om verantwoording

De Politiewet 1993, die op 1 april 1994 in werking trad, gaf een belangrijke impuls aan productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie. De wet werd al snel geëvalueerd, onder meer in een aantal rapporten van de Algemene Rekenkamer (ARK). Het rapport ‘Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994-1995’ verscheen op 5 juli 1997. Het was een vervolgonderzoek van de ARK op het onderzoek uitgevoerd in 1994 naar de verdeling van de politiesterkte. Zowel uit dit rapport van de ARK, het rapport uit 1994 en twee aanvullende (tussenliggende) onderzoeken naar onder meer het beheer in het nieuwe politiestel bleek dat de informatievoorziening over de feitelijke politiesterkte en de verantwoording over de besteding van de extra middelen voor uitbreiding van de politiesterkte dringend verbetering behoeften.¹⁰

Aanleiding voor deze onderzoeken waren de veranderingen als gevolg van de Politiewet 1993 ten aanzien van de budget- en sterkteverdeling. In de oude situatie verdeelde de minister van Binnenlandse Zaken ‘politiesterke’ (uitgedrukt in fte’s) over de gemeentelijke korpsen. In de nieuwe situatie (Politiewet 1993) was er geen sprake meer van verdeling via deze weg, maar werd budget (geld) verdeeld op basis van zogeheten ‘budgetverdeeleenheden’ (bve’s) en bijbehorende normbedragen per bve. De vertaling van budget naar politiesterkte werd daarmee de verantwoordelijkheid van de politieregio’s. Gegeven de problematische informatievoorziening (geen betrouwbare informatie) bleek ook de verdeling van politiebudget problematisch in de periode 1993-1997.¹¹

3.2 Beleidsplan Nederlandse politie 1999: de introductie van verantwoordingscycli

Het beleidsplan Nederlandse politie 1999 is een eerste stap op weg naar een nieuwe manier van prestatiemeting. In dit beleidsplan wordt aangekondigd ‘[...] om de resultaten van de korpsen, waarmee de prestaties en de (maatschappelijke) effecten worden aangeduid, inzichtelijk en vergelijkbaar te maken zullen in de landelijke politiebrieven (paragraaf 6.4) indicatoren worden benoemd die de beleidsthema’s operationaliseren.’ (Beleidsplan 1999).

Centraal in dit beleidsplan staat de verantwoording door de verschillende regionale korpsen over de inzet van de hen toebedeelde middelen:

‘In de documenten van de beleids- en beheercyclus dienen korpsen een analyse te geven van de regionale problemen, betrokken op de beleidsthema’s. Vervolgens zullen zij jaarlijks op basis van deze analyse moeten beschrijven welke activiteiten worden ondernomen om de gestelde doelen te bereiken en hoe middelen en personeel daarbij worden ingezet. Daarbij is het evident dat niet alle beleidsthema’s in dezelfde mate en urgentie, gezien de regionale inkleuring, tot activiteiten van het desbetreffende korps hoeven te leiden. Wel dient helder gemaakt te worden op basis waarvan men tot deze afweging is gekomen. Achteraf dient het korps in het jaarverslag te verantwoorden hoe de inzet daadwerkelijk is geweest en hoe die heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. Bij de beoordeling van jaarplan en -verslag zal uiteraard in aanmerking worden genomen dat de politie niet als enige invloed uitoefent op het bereiken van het gewenste effect. Zoals reeds in hoofdstuk 1 is beschreven, is

¹⁰ *Kamerstukken II 1996/97, 25 195, nr. 1*

¹¹ *Idem.*

de politie veelal één van de actoren in de veiligheidsketen en spelen exogene factoren vaak een belangrijke rol. Daarnaast kan ook niet altijd een direct verband worden gelegd tussen de activiteiten en hun effect en zijn effecten vaak pas op termijn meetbaar.’ (Beleidsplan 1999).

Er is sprake van een landelijke beleids- en beheercyclus die vervolgens per korps weer een eigen vorm krijgt. De landelijke cyclus stelt de kaders die in de korpsen worden ingevuld. Deze kaders worden verder uitgewerkt en geactualiseerd door de eerder genoemde landelijke politiebrieven van het kabinet aan de korpsen:

‘Deze brief gaat in op de door de korpsen bereikte resultaten ten aanzien van de landelijke beleidsthema’s, de (op basis van indicatoren) gekwantificeerde of kwalitatieve (geactualiseerde) landelijke beleidsthema’s en de beheersmatige randvoorwaarden. In de landelijke politiebrieven worden tevens de indicatoren vastgesteld op basis waarvan de beleidsthema’s gekwantificeerd zijn. Deze indicatoren zullen passen binnen het uniforme informatiemodel dat in 1999 zal worden vastgesteld.’ (Beleidsplan 1999).

3.3 Naar een Veiliger Samenleving (2002): prestatieafspraken en prestatiebekostiging

Het in 2002 gepresenteerde veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ vormt de basis voor nieuwe prestatieafspraken en een omschakeling naar een concreter en meer prestatiegericht sturing van de politie. Deze sturing krijgt vorm in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. In dit kader staat dat:

- a. het veiligheidsprogramma en de daarin genoemde doelen voor de komende vier jaar concreet door de politie moeten worden nagestreefd.
- b. behalve het landelijk kader ook regionale convenanten worden gesloten.

Dit regionaal kader bevat ‘de resultaatafspraken en de bijbehorende indicatoren uit het landelijk kader, waarbij de normeringen (de streefwaarden van de indicatoren) uit het landelijk kader worden aangepast aan de regionale situatie. Tevens wordt per resultaatafspraken de nulwaarde aangegeven.’ (Landelijk kader 2003-2006). Er wordt bovendien gewerkt met een systeem van prestatiebekostiging:

‘De systematiek van prestatiebekostiging, zoals in 2001 overeengekomen tussen de minister van BZK en het Korpsbeheerdersberaad, zal worden gehanteerd voor de op basis van dit kader gemaakte resultaatafspraken. Van het voor de korpsen beschikbare budget wordt 75% uitgekeerd aan de korpsen die de gemaakte afspraken nakomen. Over de wijze waarop de 25% die beschikbaar is voor benchmarking, wordt uitgekeerd, wordt tussen de partijen nader overleg gevoerd.’ (Landelijk kader 2003-2006).

Ook de beleids- en beheercyclus wordt anders ingericht. In de bijlage van het landelijk kader 2003-2006 staan specifiek vermelde doelen uit het veiligheidsprogramma.

In 2007 verricht Cap Gemini in opdracht van de minister van BZK een onderzoek naar het effect van prestatiesturing op het presterend vermogen van de politie. Het rapport is in het algemeen positief en er worden enkele aanbevelingen gedaan over verbetering van prestatiesturing. Met name het gebruik

van prestatie-indicatoren die alleen sturen op output wordt als verbeterpunt gezien (Capgemini 2007: 31). Overigens is op dit rapport ook kritiek gekomen (bijvoorbeeld Van Hoorn, 2010, die wijst op de gebrekkige aandacht voor perverterende effecten van resultaatsturing in het rapport). In het landelijk kader 2007 wordt voortgeborduurd op de ingeslagen weg, al is er meer ruimte voor kwaliteit ten opzichte van kwantiteit. Omdat er nieuwe prioriteiten worden afgesproken in 2008 wordt 2007 ook gezien als een ‘tussenjaar’ op het gebied van prestatiesturing. Met ‘gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011’ (LP) worden extra landelijke prioriteiten aangegeven als focus bovenop reguliere politie activiteiten. Deze worden vastgesteld op basis van het wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie. In deze landelijke aanpak is wordt ook aandacht besteed aan het vertrouwen van de burger in de politie:

‘Het vertrouwen van de burger in de politie is van groot belang voor de legitimiteit van het optreden van de politie. Vanaf 2008 wordt jaarlijks het vertrouwen van de burger in de politie via de Integrale Veiligheidsmonitor gemeten. We gaan ervan uit dat de landelijke prioriteiten die ten aanzien van de politie gesteld worden een positief effect hebben op de ontwikkeling van het vertrouwen van de burger in de politie.’ (Landelijke prioriteiten 2008-2011).

3.4 Vanaf 2012: De Nationale Politie en de uniforme rapportage, registratie en monitoring van prestaties

In het inrichtingsplan nationale politie 2012 wordt niet specifiek gesproken over prestatiemeting. Wel is er sprake van sturing en staat resultaat centraal. Ook worden in grote lijnen de verantwoordelijkheden voor de prestaties van de politie geschetst (p. 87) en is er sprake van een ‘planning en control cyclus’ op beleid en prestaties (p. 93). In het realisatieplan nationale politie wordt wel gesproken over een aantal prestatiemetingen ten aanzien van de vorming van de nationale politie zelf in de komende vijf jaar. Voorlopig worden echter de gemaakte landelijke prioriteiten aangehouden zoals die zijn vastgesteld door de minister voor wederom een periode van drie jaar tussen 2011 en 2014. Het jaar 2011 is daarin wederom als een tussenjaar bestempeld door de vorming van de nationale politie in 2012. Aan deze landelijke prioriteiten zijn ook prestatie indicatoren gekoppeld. Voor de prioriteiten 2011-2014 wordt verwezen naar bijlage 7.

Behalve prestatie-indicatoren worden ook per prioriteit activiteiten aangegeven zodat er uniform en stapelbaar gerapporteerd kan worden op landelijk niveau. Hierbij kan worden gedacht aan verplichtingen voor in het beleidsplan of jaarverslag. Een voorbeeld van deze activiteiten ziet er als volgt uit¹²:

Prioriteit 1: Aanpak van tenminste de helft van de criminele jeugdgroepen.

a. Opmaken van een standaardrapportage over problematische jeugdgroepen voorzien van advies voor agendering in de lokale driehoek.

b. Het leveren van een bijdrage aan de integrale aanpak zoals geformuleerd in het integraal veiligheidsplan.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 256

c. In het aangepaste beleidsplan 2011 beknopt beschrijven wat de politieregio concreet doet in de aanpak van de criminele jeugdgroepen.

De realisatie van de landelijke prioriteiten en prestatie-indicatoren wordt door een landelijke korpsmonitor gemonitord. Per kwartaal wordt hierin door middel van een aantal registratiesystemen invulling gegeven aan de prestatie-indicatoren. Zo wordt gebruik gemaakt van registratie door Landelijk Overvallen Registratie Systeem (LORS), High Tech Crime, landelijk telefoonnummer politie en Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (softwaresysteem).

Operationeel	Realisatie 2011	Realisatie 2012	12maands	Percentage verandering t.o.v. realisatie 2012	Doel 2013	Signaal
Landelijke prioriteiten						
HIC: aantal misdrijven	202.794	201.135	196.978	-2%	≤2012	+
Aantal geweldsmisdrijven	103.184	99.432	96.716	-3%	≤2012	+
Aantal woninginbraken	88.769	91.615	90.888	-1%	≤2012	+
Aantal straatroven	8.354	7.977	7.455	-7%	6.995	
Aantal overvallen (LORS)	2.272	1.982	1.830	-8%	2.100	

Voorbeeld Korpsmonitorset 2013 1^e kwartaal.

De kolom ‘Doel 2013’ is gebaseerd op de landelijke prioriteiten 2011-2014. Als uitgangspositie voor het bepalen van de prioriteiten is meestal 2009 als uitgangspositie gekozen.

3.5 De huidige productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie: indicatoren, meetmethoden en normering

Indicatoren van productiviteit – drie perspectieven:

- Bestuur en beleid:

Vanuit het perspectief van bestuur en beleid worden prestaties op het niveau van de rijksoverheid met name geformuleerd in de eerder genoemde landelijke prioriteiten. Deze worden doorgaans over een periode van drie jaar vastgesteld. Hoewel verschillende beleidsbepalers een andere bril hebben, zijn voor hen de landelijke prioriteiten leidend. Zo streeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie er met betrekking tot vreemdelingen zaken vooral naar de politieke afspraken na te komen. Hiervoor wordt haast uitsluitend naar de gerealiseerde output gekeken. In de toekomst moet de focus echter liggen op ketensturing en ketenmonitoring, waarbij meer gekeken zal worden naar outcome. In dit kader zouden prestaties niet per jaar beoordeeld moeten worden, maar over een langere periode.

Vanuit het Ministerie van Financiën wordt met name gelet op de bekostiging van de politie en de personeelscapaciteit (operationele bezetting). Het Openbaar Ministerie (OM) maakt onderscheid tussen prestatie en productie. Hierbij is productie de zaakinstroom (aantallen) en prestatie verwijst naar de inhoudelijke doelstellingen welke volgen uit de landelijke politieprioriteiten. Dat de landelijke prioriteiten leidend zijn is niet zo vreemd, omdat ze immers worden vastgesteld in samenwerking tussen politie, regioburgemeesters, OM en V&J.

Voor lokale gezagsdragers als burgemeesters zijn de landelijke prioriteiten en afspraken minder van belang. Zij maken hun eigen afspraken met het Openbaar Ministerie en de politie en verwachten dat de politie deze afspraken nakomt. Deels gaat het daarbij om openbare orde en lokale veiligheidskwesties, maar in toenemende mate nemen grote steden ook het initiatief als het bijvoorbeeld gaat om georganiseerde criminaliteit. Van de politie wordt dan verwacht dat informatie wordt gedeeld, dat afspraken over acties worden nagekomen en dat de politie zelf waar nodig ook van gemeenten afdwingt dat zij hun bevoegdheden gebruiken.

- Politie:

Het jaarverslag 2012 opent ook met de landelijke prioriteiten. Toch worden ook andere zaken genoemd. Zo is de veiligheidsmonitor (waarin onder meer de percepties van burgers over de politie worden vastgesteld) voor de politie ook van belang en noemt het jaarverslag ook de operationele bezetting, financiële prestaties (kloppende jaarrekeningen) en de informatievoorziening van de politie. De politie koppelt de cijfers en de beleidsdoelen met de dagelijkse politiepraktijk. Zo worden prestaties dus gezien in cijfermatige vorm maar ook in bepaalde praktische acties (bijvoorbeeld het lanceren van www.politie.nl voor beter contact met burgers) (Jaarverslag 2012).

- Burgers:

De eerder genoemde veiligheidsmonitor is het belangrijkste middel waarmee prestaties van de politie vanuit het perspectief van burgers kan worden weergegeven. Anders dan de landelijke prioriteiten meet de veiligheidsmonitor ook gepercipieerde veiligheid. De veiligheidsmonitor wordt elk jaar uitgegeven door het CBS. Hierbij wordt burgers de vraag voorgelegd of zij zich weleens onveilig voelen, of zij denken dat de criminaliteit in hun buurt is toegenomen, etc. De veiligheidsmonitor combineert landelijke en regionale gegevens (Veiligheidsmonitor 2012).

Methoden voor vaststelling van de waarden van de indicatoren

In het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) worden aangiften en misdrijven geregistreerd. Er zijn zo'n 60 items in dit systeem, uitgesplitst naar delict-type. Dit systeem wordt 'gevoed' door registratiesystemen waarin agenten aangiften en misdrijven invoeren. Er zijn momenteel 10 van dergelijke systemen. De omschrijvingen van de delicten en de manier waarop met de

registratiesystemen wordt omgegaan, wordt in toenemende mate geharmoniseerd. Wellicht komt het in de toekomst tot één c registratiesysteem.

BVH	Basis Voorziening Handhaving	o.a. vastlegging van aangiften, aanhoudingen en verhoren. BVH is het basisprocessysteem van de Politie
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken	o.a. voorraden, doorlooptijden en afdoening van zaken van het opsporingsproces
BVCM	Basis Voorziening Capaciteits Management	o.a. overuren, atw-overtredingen, verantwoorde uren
GMS	Basis Voorziening Capaciteits Management	o.a. aantal meldingen, reactietijden
Beaufort	Personeelsregistratiesysteem	o.a. formatie en bezettingscijfers en de basis voor organisatie/personeelstabellen en veel bronsystemen
Transactiemodule	Systeem waarin overtredingen worden vastgelegd	o.a. aantal geconstateerde overtredingen, aantal door camera's geconstateerde overtredingen
LORS	Landelijk Overvallen Registratie Systeem	Hierin wordt veredelde (na handmatig screenen van registraties) info over overvallen vastgelegd.
Papos	ParketPolitieSysteem	o.a. aantal positief afgehandelde executievonissen
PSH-V	PolitieSuite Handhaving Vreemdelingen	o.a. aantal overdrachtdossiers en aantal ID onderzoeken
OIS	Opleidingen Regiostratie Systeem	o.a. aantal gehouden schiettoetsen

Door het gebruik van deze systemen wordt een aantal impliciete keuzes gemaakt:

- De focus ligt op de opsporingstaak van de politie, veel minder op de taken noodhulp en openbare orde. Die laten zich ook minder gemakkelijk 'meten'.
- De focus ligt op zaakniveau/delicts niveau en veel minder op het niveau van criminele netwerken, verbondenheid tussen boven- en onderwereld etc. (al is er wel een item 'criminele samenwerkingsverbanden' in INP).
- De focus ligt op resultaten, niet op inspanning: aantallen worden gemeten, niet de inspanning die daarvoor gepleegd moet worden.
- De focus ligt op productie van de politie, niet op de productie van de gehele strafrechtelijke keten. Wel wordt momenteel een aparte ketenmonitor ontwikkeld door V&J. Deze moet onder meer verschillen in gehanteerde definities tussen OM en politie gladstrijken.

Normering van productiviteit

In bijlage 8 is een schema opgenomen dat laat zien hoe de prestaties ten aanzien van de landelijke prioriteiten worden genormeerd en wat voor systeem (indien van toepassing) de politie voor het meten gebruikt.

3.6 Productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie: samenvattende bevindingen

Van productiviteitsmeting in de strikte zin is bij de Nederlandse politie eigenlijk niet of nauwelijks sprake. Wel wordt sinds de regionalisering in 1993 en vooral sinds het landelijk beleidsplan uit 1999 en het veiligheidsprogramma uit 2002 de productie van de politie expliciet gedefinieerd, althans vanuit het perspectief van beleid en bestuur. In toenemende mate zijn daarbij ook percepties en oordelen van burgers in meegenomen.

Hoewel prestatiemeting en vooral prestatiesturing dus steeds meer gemeengoed zijn geworden bij de Nederlandse politie, blijft productiviteitsmeting achter. In de landelijke prioriteiten 2011-2014 zijn wel weer operationele indicatoren voor de te verwachten productie opgenomen. Deze zijn ook genormeerd. Productiviteitsnormen maken daarvan geen deel uit.

4. Productiviteitsmeting bij de Belgische politie

4.1 De context voor productiviteitsmeting: nationalisering én lokalisering

Tot voor de grote politiehervorming in 2001 kende België heel wat politiediensten. Enerzijds waren er de algemene politiediensten zoals de Rijkswacht (“*oranje*”), de gemeentepolitie (“*blauw*”) en de gerechtelijke politie bij de parketten. Daarnaast bestonden er ook bijzondere politionele eenheden zoals de spoorwegpolitie, de zeevaartpolitie en de luchtvaartpolitie. De eerder vijandige houding en het wantrouwen onderling maakten in de jaren '80 en '90 van de politie in België een chaotische organisatie.

Er kwam dan ook steeds meer kritiek op deze versnipperde structuur binnen de Belgische politie. Er zou onvoldoende samenwerking bestaan tussen de diverse politiekorpsen en als er dan samenwerking was bleek ze geforceerd. Bevoegdheden overlaptten, communicatie liep mank en coördinatie liet te wensen over. Een aantal gebeurtenissen halverwege de jaren tachtig, zoals de overvallen van de Bende van Nijvel, de aanslagen van de C.C.C. en het Heizeldrama, brachten dit gebrek aan samenwerking en coördinatie pijnlijk aan het licht. Zo waren bijvoorbeeld zowel de Brusselse gemeentepolitie als de Rijkswacht verantwoordelijk voor de orde in het Heizelstadion. Elke dienst had een deel van het stadion onder haar controle: de gemeentepolitie in het stadion en de Rijkswacht rond het stadion.

Ook de publieke opinie eiste steeds luider het wegwerken van de tekortkomingen in de politiewerking en -organisatie. Hoewel de roep naar een meer gecoördineerde en samenwerkende politie deels werd beantwoord door het invoeren van interpolitiezones (IPZ) in 1995, duurde het tot eind jaren negentig, en de nasleep van de affaire Dutroux, vooraleer de hervorming van het Belgische politielandschap in een stroomversnelling kwam. Het vertrouwen van de bevolking in de Rijkswacht en politie was toen historisch laag. Om de werking van de politiediensten te versterken, en zodoende dit vertrouwen te herstellen, werd door de federale regering – op advies van de ‘Expertcommissie voor een efficiëntere politiestructuur’ en de parlementaire onderzoekscommissie ‘Dutroux-Nihoul’ – besloten tot de integratie van de drie algemene politiediensten in één politiestructuur.

Het regeringsvoorstel over de reorganisatie van de politie in oktober 1997 werd evenwel negatief onthaald, en de hervorming dreigde in een impasse te belanden. Door een gebrek aan unanimiteit bleek het onmogelijk om de hervormingen door te voeren, en de politieke partijen kwamen, mede door minder wordende acute publieke druk, in een consolidatiefase terecht. De ontsnapping van Marc Dutroux op 23 april 1998 maakte echter de noodzaak tot een omwenteling politiek onafwendbaar. De politieke partijen beseften dat politie en justitie moesten worden aangepakt, en de aanbevelingen van de Commissie Dutroux kwamen opnieuw bovenaan de agenda te liggen. In een maand tijd was de zogenaamde Octopusnota een feit.

Het Octopusoverleg en –akkoord van 23 mei 1998 mondde uit in de Wet tot organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP), van 7 december 1998. De Belgische politiediensten worden nu georganiseerd en gestructureerd op twee niveaus: het federale niveau en het lokale niveau, die samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren. Deze niveaus zijn autonoom en hangen van verschillende overheden af. De bijzondere politiediensten worden opgenomen als korpstype onder de federale politie. Wat betreft de financiering wordt de federale politie integraal nationaal gefinancierd, daar waar de lokale politie eerst en vooral vanuit de lokale overheidsbegroting(en) en bijkomend vanuit de federale begroting gefinancierd wordt. Kort

samengevat wilde de WGP antwoord bieden op een aantal problemen binnen het politiebestedel en de veiligheidszorg door onder meer volgende maatregelen:

- een efficiëntere samenwerking tussen de politiediensten;
- betere gezagsverhoudingen tussen politie en bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten;
- het verbeteren informatiehuishouding en –uitwisseling;
- eenzelfde statuut en uniform voor alle politiediensten;
- meer wijkpolitie;
- meer efficiënte recherche;
- een sterke lokale verankering.

Nooit eerder werd het Belgische politiewezen zo ingrijpend gewijzigd als door de WGP, die vanaf 2001 werd geïmplementeerd. Niet alleen de structuur van de politie, maar ook de verhouding met de overheden onderging een ware transformatie. Het politiebestedel kreeg een veel planmatiger en op overleg gesteunde basis.

Anno 2009, en dus tien jaar na de drastische hervorming van de structuur en organisatie van de Belgische politie, is door de Federale Politieraad een evaluatierapport van deze hervorming opgemaakt. Bruggeman, Devroe en Easton (2010) stellen daarbij dat de sterktes van de WGP-politiehervorming vooral liggen in het feit dat:

1. de federale en de lokale politie zichzelf zien en gezien worden als één geheel;
2. er een gemeenschappelijk concept is over de visie op welke politiezorg moet worden verzekerd en over de missie en de waarden van alle politiediensten;
3. de globale kadersterkte voldoende lijkt om het nu toegekende takenpakket op een aanvaardbaar niveau uit te voeren;
4. er een redelijk goede wisselwerking is tussen de componenten van de geïntegreerde politie en de informatiedoorstroming duidelijk is verbeterd;
5. de nieuwe beheers-, gezags- en overlegorganen en het werken met meerjarenplannen gezorgd hebben voor meer planmatig-fenomeen-resultaatgericht denken en handelen;
6. er voor verschillende doelstellingen goede resultaten zijn geboekt.

Aanbevelingen voor verbetering hebben dan weer vooral betrekking op de lacunes in de mechanismen die noodzakelijk zijn om prestatiemeting en productiviteitsmeting in de organisatie en haar entiteiten mogelijk te maken. Zo stelt het genoemde evaluatierapport dat de financiële cyclus en de beleidscyclus beter aan elkaar gekoppeld kunnen worden, en dat meetinstrumenten voor statistische doeleinden en voor evaluaties verbeterd moeten worden. Eveneens laat het huidige evaluatiesysteem van politiemensen koppeling met de veiligheidsplannen onvoldoende toe, waardoor concretisering van de strategische en tactische doelstellingen van het veiligheidsplan naar individuele doelstellingen niet mogelijk blijkt. Tot slot blijft ook de afdwingbaarheid van de gestelde prioriteiten versus capaciteit een uitdaging voor de toekomst.

4.2 De taken van de politie

Sinds de grote (en meest recente) hervorming in 2001 kent België een geïntegreerde politie die gestructureerd is op twee niveaus, de federale politie en de lokale politie. Deze twee componenten – federaal en lokaal – hebben een aanzienlijke hoeveelheid autonomie, wat niet wegneemt dat ze samen de ‘geïntegreerde politiezorg’ moeten verzekeren (Bruggeman et al., 2010).

De federale politie is, kort samengevat, belast met politietaken die de lokale politiezonegrenzen overstijgen, met steunopdrachten en met de meer gespecialiseerde taken. De federale politie heeft in hoofdzaak drie bevoegdheden: bestuurlijke politie, gerechtelijke politie en ondersteuning en beheer.

Bestuurlijke, gerechtelijke en lokale politie

De bestuurlijke politie kent als belangrijkste taak het handhaven van de orde, meer bepaald: het doen naleven van wetten en reglementen en preventief optreden, de bescherming van personen en goederen, en bijstand verlenen aan personen in nood. Ook een aantal gespecialiseerde eenheden zoals de grenscontrole, de wegpolitie, de spoorwegpolitie, de scheep- en luchtvaartpolitie, de hondensteun, de luchtsteun en de beveiliging van het Koningshuis vallen onder de opdrachten van de bestuurlijke politie. Verder wordt ondersteuning verschaft aan de bestuurlijke overheden en aan lokale politiediensten, bijvoorbeeld door gespecialiseerd personeel en materieel (sproeiwagens, enz.) ter beschikking te stellen voor ordehandhaving.

De gerechtelijke federale politie richt zich vooral op de bovenlokale en georganiseerde criminaliteit en op misdaden en wanbedrijven die gespecialiseerde opsporingen en (proactieve) onderzoeken vereisen. Haar activiteit streeft naar het opsporen van de criminele fenomenen, of de verschijningsvormen, het tijdig aanmelden aan de bevoegde overheden, de bijdrage tot een vermindering van het potentiële risico dat criminele feiten gepleegd worden, het uitvoeren van gerechtelijke of opsporingsonderzoeken en het aanpakken van criminele organisaties. Tot slot is er de ondersteunings- en beheeropdracht van de federale politie, dewelke niet-operationele ondersteuningstaken voor de overheid en voor de lokale politie omvat. Hierbij kan verwezen worden naar de basisopleiding, ICT, en het beheer van de algemene databank.

De lokale politie is georganiseerd in 196 politiezones en staat in voor de basispolitiezorg. Meer bepaald voert de lokale politie alle bestuurlijke en gerechtelijke politionele opdrachten uit die nodig zijn voor het beheersen van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone. Concreet is bij wet vastgelegd dat elke politiezone minstens zeven basisfuncties moet organiseren ingebed in de filosofie van de principes van gemeenschapsgericht politiewerk (GGPZ). Deze zeven basisfuncties zijn:

- De wijkwerking: ook wel de nabijheidspolitie genoemd. Politiemensen dienen hierbij wijk- en buurtgericht te werken binnen de politiezone en staan daar in regelmatig en nauw contact met de plaatselijke bevolking, zodat de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de politiedienst gegarandeerd blijft.
- Het onthaal: de lokale politie moet een goed onthaal organiseren. Burgers die zich fysiek, telefonisch of schriftelijk aanmelden, moeten verder geholpen worden of doorverwezen worden naar de passende dienst. Eveneens worden aangiften geregistreerd en worden klachten opgenomen.

- De interventiepolitie: de hoofdtak van de politie bestaat er in om interventie binnen een passende termijn te verlenen na een oproep en waar dit noodzakelijk is. Concreet patrouilleren politieploegen 24/24u op het grondgebied van de politiezone, klaar om te beantwoorden aan elke dringende oproep.
- De politionele slachtofferbejegening: elk slachtoffer van een strafbaar feit moet adequate opvang en bijstand krijgen.
- De lokale recherche: hieronder kunnen de gevoerde gerechtelijke onderzoeken worden begrepen, die onder verantwoordelijkheid van een magistraat worden gevoerd binnen de betreffende politiezone.
- De handhaving van de openbare orde: dit houdt het beheersen van massabijeenkomsten op het grondgebied van de politiezone in, zoals (sport)manifestaties, evenementen, markten, beurzen.
- Verkeer: deze opdrachten worden met name geconcretiseerd door:
 - o het voeren van preventieve en repressieve acties inzake de naleving van de verkeersregels;
 - o de verkeersregeling in geval van ernstige en onverwachte verstoring van de mobiliteit;
 - o het vaststellen van verkeersongevallen;
 - o het verstrekken van advies aan de bevoegde overheden inzake mobiliteit en verkeersveiligheid.

Op deze wijze bieden de korpsen van lokale politie in het gehele land zogeheten 'minimale dienstverlening'. Concreet houdt dit in dat elke burger, ongeacht waar hij zich bevindt op het grondgebied, recht heeft op eenzelfde kwaliteitsvolle dienstverlening. Daarnaast heeft de lokale politie zich in bepaalde politiezones ook kunnen specialiseren in verschillende domeinen (hondenbrigade, motorbrigade, lokale onderzoek ploegen, audiovisueel verhoor van kinderen). Daarbovenop verzekert de lokale politie zo nodig ook sommige politietaken van federale aard. Dat kan gaan om de bewaking, het toezicht of de bijzondere bescherming van personen en roerende en onroerende goederen. Ordehandhaving bij grote manifestaties of tijdens voetbalwedstrijden is hiervan een voorbeeld.

Voor de gehele politie in België geldt als referentiekader de visie 'Excellente Politiezorg'. De 'Excellente politiezorg'-visie is het resultaat van een combinatie van drie basisconcepten, waarbij elk van deze concepten verder is uitgewerkt in vijf pijlers (we verwijzen naar bijlage 9 voor de concrete opdeling van de basisconcepten). De drie basisconcepten zijn:

1. Gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ) – *community (oriented) policing* – als normerend politiemodel

De filosofie van GGPZ is gebaseerd op een ruime aanpak van de veiligheid en leefbaarheid. Deze filosofie beoogt een in de samenleving geïntegreerde politie, die ten dienst staat van de burger(s) en die, samen met de gemeenschappen, zoekt naar oplossingen gericht op de lokale problemen die bronnen van onveiligheid zijn.

2. Informatiegestuurde politiezorg (IGPZ) – *information led policing* – als werkwijze en rode draad voor alle politionele processen

IGPZ vormt de voortdurende zorg van de geïntegreerde politiedienst om de organisatie aan te sturen op strategisch, tactisch en operationeel vlak, op basis van informatie over onveiligheid, leefbaarheid, criminaliteit en over de politiewerking (ervaringen en vaardigheden).

3. Optimale bedrijfsvoering (OBV) als middel om de realisatie van het gewenste politiemodel (nl. gemeenschapsgericht) en de werkwijze (nl. informatie gestuurd) te ondersteunen.

Systemen voor productiviteits- en prestatiemeting zijn te situeren in het concept van optimale bedrijfsvoering. Binnen dit ondersteunende kader kunnen zulke meetsystemen hulpmiddelen vormen om een gemeenschapsgerichte en informatie gestuurde politiezorg op een efficiënte, effectieve en kwalitatieve wijze te realiseren.

4.3 De basis voor prestatiemeting: plannen, prioriteiten en indicatoren

Bestuur en beleid

De huidige geïntegreerde politieke beleids- en beheer cyclus omvat twee zogenaamde politieplannen (nationaal en zonaal veiligheidsplan) en drie soorten bestuurlijke plannen (federaal, gewestelijk en lokaal). Dit systeem is wel gekarakteriseerd als verkokerd en chaotisch, maar ook wordt een gebrek aan afstemming genoemd (Devroe, Ponsaers, Easton, Cachet & Meershoek, 2013). De doelstellingen die vanuit het beleid en bestuur op het macroniveau van de Belgische politie worden gedefinieerd, zijn beschreven in het Nationaal Veiligheidsplan (NVP). Dit plan, met een tijdshorizon van vier jaar, zet de bakens uit voor het algemeen politiebeleid en legt aldus vast welke veiligheidsfenomenen als prioriteit aangepakt moeten worden. Het NVP bestaat uit twee delen: in een eerste deel coördineren de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie het algemene politiebeleid voor de geïntegreerde politie (dus lokaal en federaal samen); in het tweede deel worden de prioritaire doelstellingen en opdrachten van de federale politie beschreven (Federale Politie, 2012a). In bijlage 10 worden de doelstellingen opgesomd zoals bepaald in het actuele NVP 2012-2015.

Ook de Commissaris-generaal van de federale politie bepaalt specifieke doelstellingen. Deze zijn samengevat in een opdrachtbrief. Deze opdrachtbrief heeft enerzijds een definiërend karakter, waarbij strategische en transversale doelstellingen worden geformuleerd, die vervolgens worden geconcretiseerd in operationele doelstellingen. Anderzijds is de opdrachtbrief een sturings- en opvolgingsinstrument dat gericht is op de doelmatige uitvoering, de dienstverlening, de opvolging en de evaluatie ervan (De Bolle, 2012). De strategische en transversale doelstellingen in de opdrachtbrief worden geoperationaliseerd in een jaarlijks operationeel plan dat op het niveau van het Commissariaat-generaal wordt opgevolgd. De Bolle (2012) stelt in haar opdrachtbrief dat het doel is dat er tegen 2013 een volledig meetplan opgemaakt wordt om de voortgang op de operationele doelstellingen systematische te monitoren en waarin de meetpunten van de opdrachtbrief zijn opgenomen. Tot op heden zijn deze plannen echter niet opgemaakt.

De lokale politiezones onderschrijven de in het NVP opgenomen prioritaire doelen en fenomenen op hun beurt in het Zonale Veiligheidsplan (ZVP) zodat er een samenhang is in het politiebeleid op

federaal en lokaal niveau. Dit ZVP vormt voor de lokale politiezone (PZ) de leidraad en basis voor informatieverzameling en verantwoording naar de verschillende stakeholders toe. Hoewel de structuur (brede hoofdstukken) door het centraal bestuursniveau wordt vastgelegd, heeft het lokaal niveau een erg grote mate van autonomie in het opstellen van het ZVP. Er is de verplichting om doelstellingen met bijhorende actieplannen te formuleren, maar hoe de lokale PZ dit doet, staat hun vrij.

De in het ZVP geformuleerde prioriteiten (operationele doelstellingen) worden dus verder vertaald in actieplannen: specifieke actieplannen (met inzet van extra capaciteit) en actieplannen in het raam van het dagelijks werk (heraanwending van de bestaande capaciteit). In de actieplannen, die een periode bestrijken van één tot vier jaar, wordt een reeks maatregelen en activiteiten omschreven die ervoor moeten zorgen dat de doelstellingen worden bereikt. In sommige lokale PZ worden deze plannen opgevolgd en geëvalueerd zodanig dat ze tijdig kunnen worden bijgestuurd indien dit nodig blijkt, maar dit is lang niet in alle PZ het geval.

Burgers

Ook in België spelen bij de beoordeling van de politie de percepties van burgers een rol. In het concept van gemeenschapsgerichte politiezorg is de tevredenheid van de burger essentieel. Bovendien wordt de burger ook beschouwd als een volwaardige partner in het geïntegreerd en integraal lokaal veiligheidsbeleid (Devroe et al., 2013). Om de mening van burgers te bekomen op vlak van noden, behoeften en verwachtingen naar (publieke) dienstverlening toe, wordt vaak gebruik gemaakt van burgerbevragingen (surveyonderzoek). Hiertoe bestaat sinds 1997 de “Veiligheidsmonitor”, een tweejaarlijks, grootschalig (gestandaardiseerd en telefonisch) bevolkingsonderzoek dat peilt naar de perceptie van burgers op veiligheid en het functioneren van de politiediensten. Deze enquête bevat vragen over (1) buurtproblemen, (2) onveiligheidsgevoelens, (3) slachtofferschap en aangiftegedrag, evenals (4) vragen over de contacten tussen burgers en politiediensten, over de werking van de politiediensten en (5) over de achtergrondkenmerken van de respondent.

De bevraging van burgers over veiligheid en de politiewerking (via de Veiligheidsmonitor) heeft voor het laatst plaatsgevonden in 2008/2009. Wegens budgettaire beperkingen is deze monitor sindsdien niet meer herhaald. Sommige lokale besturen gaan wel verder met het bevragen van hun burgers inzake veiligheidsgevoel en tevredenheid over de politiediensten (bv. Aalst)

Prestatie-indicatoren

De hierboven genoemde politionele plannen, de vertaling ervan in bestuurlijke plannen, en de daarin opgesomde doelstellingen en prioriteiten vormen de basis van prestatiemeting bij de politie. Hoewel er in de verschillende plannen niet over prestatiemeting of productiviteitsmeting gesproken wordt, bieden de plannen indirect wel inzicht in wat als prestaties of productie wordt beschouwd. De meest evidente set van indicatoren om prestaties van de politie vast te stellen in termen van productie, houdt verband met het proces-verbaal (PV) aangezien het PV het document is waarop de politie verslag uitbrengt van haar vaststellingen en activiteiten (bv. opsporingen, verklaringen).

Uit de verschillende databanken (ANG-algemeen, FEEDIS-federaal, ISLP-lokaal) en criminaliteitsstatistieken (cfr. infra) kan het aantal opgestelde PV's gehaald worden voor een bepaalde politie-eenheid of pleegplaats, voor een bepaalde periode of pleegdatum, of voor welbepaalde feiten. Uiteraard is dit een reflectie van de registratie van (criminele) feiten door politiediensten.

Indicatoren
Totaal aantal opgestelde PV's (voor een bepaalde politie-eenheid of pleegplaats, voor een bepaalde

periode of pleegdatum, of voor welbepaalde feiten)
Aantal gerechtelijke PV's (niet-verkeer) opgemaakt door politiekorps X (of bv. alle lokale politiekorpsen samen).

Voor de kengetallen in verband met PV's wordt in België de onderverdeling gemaakt tussen

- Gewoon PV: volgens de gebruikelijke werkwijze opgesteld en aan het parket toegezonden dat beslist over verdere afhandeling (vervolgning – seponering);
- Vereenvoudigd PV (VPV): politiediensten maken een zeer beknopt PV op, dat in principe niet aan het parket wordt toegezonden. Maandelijks maakt elk politiekorps wel een lijst over aan het parket;
- Ambtshalve Politieel Onderzoek (APO): bepaalde feiten worden op de gebruikelijke wijze in een PV opgenomen maar worden ambtshalve, zelfstandig onderzocht door de politiediensten;
- Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) PV: PV die zijn opgemaakt in het kader van de GAS (overlastboetes) die zijn opgenomen in een lokaal politiereglement.

Ten tweede kunnen ook verschillende productiviteits- en prestatiedefinities gehaald worden uit de verkeersstatistieken die door de lokale politie bijgehouden worden kunnen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal controles die de politie houdt (bv. snelheids-, alcohol- of drugscontroles).

Deze 'productie' kan gekoppeld worden aan inputfactoren die ook in de statistieken zijn opgenomen (zoals aantallen agenten), om zo tot uitspraken over efficiëntie of productiviteit te komen (i.e. verhouding input/output).

Indicatoren voor productie
Aantal gecontroleerde voertuigen
Aantal uitgevoerde ademtesten (alcoholcontrole)
Aantal uitgevoerde speekseltesten (drugscontrole)
Aantal bloedafnames
Aantal intrekkingen rijbewijs
Aantal controle-uren

Inputindicatoren
Aantal uren tijdens controle
Aantal uren voorbereiding/administratie

Een derde groep van potentiële indicatoren wordt gevormd door de vertaling van de strategische en tactische doelstellingen in operationele indicatoren. Deze indicatoren kijken verder dan input en productie van het politieoptreden, en hebben onder meer betrekking op de kwaliteit, tevredenheid en effecten van de politieele werking. We illustreren dit met enkele voorbeelden.

Doelstelling: we willen de efficiëntie en kwaliteit van onze dienstverlening verhogen

Indicatoren
Registratie van doorlooptermijnen dossiers

Registratie van gepresteerde uren

Bron: Lokale politie Lubbeek, ZVP 2014-2017.

Tevredenheid van burgers (over kwaliteit van) politioneel optreden

Prestatiedefinitie
Vindt u, over het algemeen, dat de politiediensten in (België/in uw eigen gemeente of politiezone) (heel goed/goed/slecht/heel slecht) werk leveren?
In welke mate bent u tevreden of ontevreden over de aanwezigheid in de straat van de politiedienst en dit in uw eigen gemeente of politiezone?
In welke mate bent u tevreden of ontevreden over de houding en het gedrag van de politiedienst in uw eigen gemeente of politiezone ten aanzien van de bevolking ?
In welke mate bent u tevreden of ontevreden over de informatie die over de activiteiten van de politiedienst in uw eigen gemeente of politiezone aan de bevolking gegeven wordt?
Vindt u dat de politiedienst in uw eigen gemeente of politiezone [(heel)gemakkelijk tot (heel) moeilijk] te contacteren is?
Het uitoefenen van een beroep binnen de politiediensten omvat een groot aantal verschillende taken. Voor elke taak (ordehandhaving, drugsbestrijding, etc.): <ul style="list-style-type: none">- Vindt u het (belangrijk tot onbelangrijk) dat de politiediensten zich bezig houden met deze specifieke taak?- Wat betreft deze taak, leveren de politiediensten volgens u (goed tot slecht) werk?
Bent u over het volgende aspect van de tussenkomst van de politiedienst (zeer tevreden tot zeer ontevreden)? <ul style="list-style-type: none">- De telefonische bereikbaarheid van de politiedienst- De bereikbaarheid van de politiedienst op het politiecommissariaat- De snelheid van de tussenkomst door de politiedienst- De tijd die door de politiedienst aan uw probleem werd besteed- De houding en het gedrag van de politiedienst die tussenkwam- Het uiteindelijke resultaat van de politietussenkomst

Bron: Veiligheidsmonitor.

Effecten: perceptie van burgers over veiligheid, buurtproblemen

Prestatiedefinitie
Buurtproblemen: Ervaart u de volgende feiten als een probleem in uw buurt? Is dit helemaal niet, eerder niet, eerder wel, helemaal wel? (voor verschillende feiten, bv. diefstal, inbraak, geweld, bekladde muren, etc.)
Onveiligheidsgevoel: Gebeurt het dat u zich onveilig voelt? Is dit altijd, vaak, soms, zelden of nooit?
Kent u uw wijkagent (ja/nee)?
Welk risico meent u dat u loopt om tijdens de volgende 12 maanden het slachtoffer te worden van een ... (feiten: diefstal, geweld, verkeersongeval, etc.)?

Bron: Veiligheidsmonitor.

4.4 Methoden voor productiviteitsmeting

Op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) worden verschillende instrumenten gebruikt die vanuit het perspectief van productiviteitsmeting relevant zijn. Voor wat betreft de

Belgische politie kunnen we op het macroniveau volgende prestatimanagementinstrumenten aangeven en beschrijven.

1. EFQM-managementmodel Politie België (EFQM Pol Be)

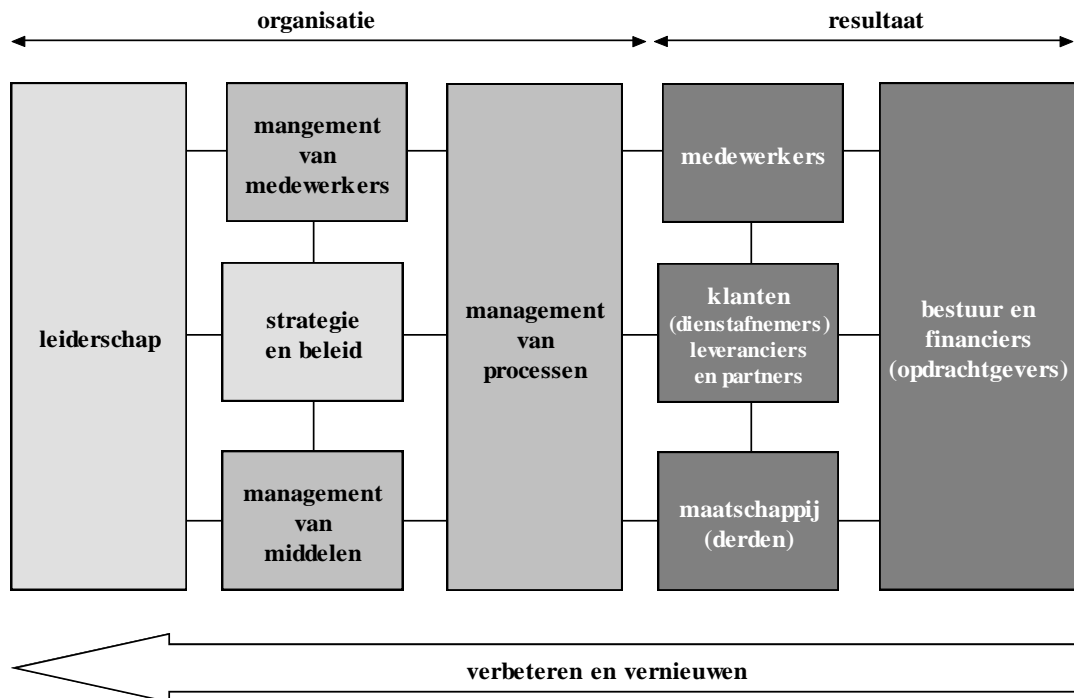
Het *European Foundation for Quality Management-model* (EFQM-model), en meer bepaald de politie specifieke Belgische versie genaamd het 'EFQM-model politie België' (EFQM Pol Be), vormt de grondslag van de 'excellente politiezorg', het referentiekader van de Belgische politie. Binnen dit referentiekader is optimale bedrijfsvoering (OBV) het middel om de politiezorg gemeenschapsgericht en informatiegericht te laten zijn (zie inleiding). Voor deze OBV wordt het 'EFQM Pol Be' daarbij als ondersteunend managementmodel gekozen¹³.

Het EFQM Pol Be biedt een kader aan en gaat dus niet het ene of het andere prestatiemeetsysteem voorschrijven of uitsluiten. Al naargelang opzet of finaliteit kunnen verschillende meetsystemen binnen het 'EFQM-model politie België' een plaats vinden (bv. het gebruik van Balanced Scorecards is bij verschillende PZ in voege als specifiek stuurbord). Het EFQM-model is bovendien verankerd in de lokale beleidscyclus. Het vormt de leidraad voor de opmaak van de lokale veiligheidsplannen en jaarverslagen.

EFQM Pol Be bestaat uit vijf groepen belanghebbenden (de klanten, de leveranciers en partners, de medewerkers, de maatschappij, en het bestuur en de financiers), alsook uit vijf organisatiedomeinen die de organisatie helpen om een efficiënt en optimaal beleid te voeren (het leiderschap, de strategie en beleid, het management van medewerkers, het management van middelen, het management van processen en de belanghebbenden). In totaal bevat het model dus negen aandachtsgebieden, en één teruglooppijl (Van Aerschot, 2008).

Volgens de beleidsmakers zijn er verschillende redenen die de keuze van dit model rechtvaardigen. Ten eerste is het een praktisch en niet-voorschrijvend model. Het model legt niets op maar biedt een kader om beter en gebalanceerd tegemoet te komen aan de verwachtingen van de belanghebbenden van de politie. Het respecteert de eigenheid van elke entiteit van de politie en sluit dus aan bij een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus. Ten tweede zorgt het 'EFQM-model politie België' voor een gemeenschappelijke taal, zowel binnen als buiten de politie. Willen organisaties van elkaar leren, dan is een gemeenschappelijk en begrijpelijk jargon noodzakelijk. Het 'EFQM-model politie België' komt hieraan tegemoet. Het faciliteert de uitwisseling intern politie maar ook met andere organisaties, publiek zowel als niet-publiek, die voor dit model hebben gekozen. Het model geeft bovendien een krachtig inzicht in wat een organisatie doet en tot welke resultaten die inspanningen hebben geleid. Resultaten, inspanningen en hun verbanden kunnen dus gericht geëvalueerd en bijgestuurd worden. Dit streven naar betere resultaten, het behouden van sterktes en het identificeren van verbetermogelijkheden was een belangrijk argument om dit model als referentiekader aan te nemen.

¹³ http://www.police.ac.be/menu_epz.htm



Schematische voorstelling van het EFQM Pol Be.

Het 'EFQM-model politie België' is gebaseerd op kwaliteitsprincipes die ondersteunend zijn voor een gemeenschapsgerichte en informatie gestuurde politiezorg, en versterkt een gemeenschapsgerichte politiezorg.

Met betrekking tot de complementariteit met andere prestatie-meetsystemen kan worden gesteld dat het 'EFQM-model Pol Be' een integraal en holistisch managementmodel is. Het model op zich verbetert de prestaties niet. Het is een referentiekader met aandachtspunten om continu te verbeteren. Alle aspecten van bedrijfsvoering, waaronder prestatie-meetsystemen zoals een Balanced Scorecard, kunnen binnen dit referentiekader geïntegreerd worden. Hoe dit model in de praktijk toegepast kan worden, kan geïllustreerd worden aan de hand van het jaarverslag van de lokale politiezone van de stad Aalst¹⁴.

2. Recherchemanagementsysteem (RMS)

Binnen het grotere EFQM-kader kunnen meer concrete systemen van prestatie- en productiviteitsmeting geïmplementeerd worden. Een voorbeeld hiervan dat we bij de onderzoekseenheden (recherche) van de politie terugvinden zijn de Recherchemanagementsystemen (RMS). Het belang van de invoering van zulke systemen werd reeds door de beleidsmakers aangegeven in het NVP 2008-2011:

'Belangrijke en complexe dossiers zullen in de toekomst afgehandeld worden volgens de principes van het Recherchemanagement. Bij het rechercheoverleg tussen parket en politie zullen afspraken gemaakt worden betreffende het afbakenen van het onderzoek met inbegrip

¹⁴ http://www.policelocale.be/5440/beleid/jaarverslagen/doc_download/803-jaarverslag-2012.html

van de in te zetten politiecapaciteit en de duur. Op basis van opvolging en evaluatie wordt het onderzoek aangestuurd. Met het oog hierop zal de nationale werkgroep “partnerschap”, samengesteld uit vertegenwoordigers van de magistratuur, de federale gerechtelijke politie en de lokale politie, concrete aanbevelingen uitwerken.’

Recherchemanagement is een middel om het rechercheren aan te sturen en de capaciteit van de politiedienst te bewaken. Algemeen gesteld worden in RMS voornamelijk de doorlooptijden van dossiers bijgehouden. Op die manier kan bijvoorbeeld gemakkelijk nagegaan worden hoelang een dossier op een bepaalde plaats blijft liggen. De dossiers worden ook gekoppeld aan gepresteerde uren van medewerkers, waardoor de productie (i.e. dossiers, processen binnen het werken aan een dossier) gekoppeld wordt aan capaciteit. Als we terugkijken naar de schematische voorstelling van het EFQM Pol Be, kunnen we RMS beschouwen als concreet prestatiemeetinstrument voor het management van medewerkers, middelen en processen.

Dossiers worden binnen RMS als het ware opgehangen aan sleutelmomenten. Als er lange tijd geen sleutelmoment meer is, gaan er alarmbellen in het systeem. Zulke monitoringssystemen helpen dan ook tegen het fenomeen van ‘spookdossiers’. Spookdossiers zijn dossiers waar medewerkers zagezegd veel tijd aan spenderen, maar waarvan later blijkt dat dit eigenlijk geen echte dossiers zijn. Door zulke systemen wordt dat voor een groot stuk onmogelijk gemaakt. Men kan bijvoorbeeld ook vaststellen dat er in een periode lange tijd niet aan een dossier gewerkt is, maar door het systeem zien dat het dossier wel op het parket ligt (en dus de politie hier niet onproductief is).

De ontwikkeling van concrete systemen voor recherchemanagement (op het niveau van de organisatie) staan nog in hun kinderschoenen. Bij de Belgische politie is het voornamelijk de Federale Gerechtelijke Politie (FGP) Antwerpen die aan de grondslag lag bij het opzetten van zulke RMS. Een voorbeeld dat bij FGP Antwerpen kan teruggevonden worden is ‘Itinera’. Ondertussen is een eerste access versie van Itinera herschreven naar een web gebaseerde applicatie. De functionaliteiten in het systeem laten toe om een aantal indicatoren, zoals bv. het aantal dossiers, het aantal aanhoudingen, het aantal dossiers in functie van type dadergroeperingen, enz. meer op een eenvoudige manier op te vragen. Ook de inzet naar capaciteit is beschikbaar, gezien de recuperatie van de gepresteerde uren vanuit een programma inzake het personeelsbeheer (GALoP). Wat betreft de operationele gegevens wordt bijvoorbeeld ook de tekst van het laatste sleutelmoment in het onderzoek geëxporteerd. Op die manier kan Itinera ook dienen als een briefingtool, omdat men beschikt over de meest recente informatie naar stand van zaken, dit in combinatie met andere indicatoren, zoals onder meer doorlooptijden en capaciteit

Het was de bedoeling om recherchemanagementsystemen op nationaal niveau te gaan organiseren, zodat bijvoorbeeld overcapaciteit op de ene plaats ingezet kan worden op plaatsen met minder capaciteit. Dit is echter niet gebeurd. Bovendien stuiten zulke prestatiemeetssystemen ook vaak op weerstand bij de medewerkers, niet zelden wegens de administratieve overlast die dit met zich meebrengt. Het jaarverslag 2011 van het Comité P (het controle-orgaan van de Belgische politie) geeft aan:

‘Inzake de aanbeveling om de taak- en werklastverdeling in beeld te brengen, werd daarvoor binnen de lokale recherche een recherchemanagementsysteem (RMS) ontwikkeld en waarmee gestart werd via een nulmeting. De resultaten daarvan waren nog niet bekend op het ogenblik van de afronding van dit rapport. Door de vele kinderziektes, de dubbele en vaak omslachtige vatting,

de gedetailleerdheid van de gevraagde informatie, enz. genereerde het RMS heel wat weerstand bij de medewerkers van de recherche.’

3. Informatiesystemen: ANG enerzijds, FEEDIS/ISLP anderzijds

Elke vorm van prestatiemeting in een organisatie staat of valt uiteraard met de informatiesystemen waarin de noodzakelijke informatie over de activiteiten en de productie kan verzameld, bijgehouden en verwerkt worden. De informatiesystemen van de Belgische politie zijn hierbij aldus waardevol te vermelden instrumenten.

De ‘Directie van de operationele politionele informatie’ is belast met het beheer van de nationale en internationale operationele politionele informatie en communicatie ten dienste van gerechtelijke of administratieve politie, alsook voor de overheden en burgers. De ondersteuning inzake politiebeleid, met inbegrip van het opmaken van de politiestatistieken inzake de belangrijke gebeurtenissen die maatregelen van bestuurlijke politie vereisen, de maatregelen die ter zake door de politiediensten genomen worden, de statistieken inzake de criminaliteit, de politionele strijd tegen de criminaliteit evenals het uitvoeren van politionele strategische analyses op basis van deze gegevens. Een van de opdrachten van deze directie is het beheer van de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG).

Kortweg kan gesteld worden dat gegevens over de activiteiten van de Belgische politiediensten in volgende systemen bijgehouden wordt: op het algemene niveau van de geïntegreerde Belgische politie in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG); op de twee niveaus waarop de Belgische politie gestructureerd is in het Feeding Information System (FEEDIS) voor de federale politie en het Integrated System for Local Police (ISLP) voor de lokale politie. Deze twee laatste informatiesystemen voeden dagelijks de ANG. De ANG is het geheel van informatiesystemen van de geïntegreerde politie dat bestemd is om de opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie te ondersteunen zodat er een maximaal gestructureerd en beveiligd informatieverkeer wordt gewaarborgd. We kunnen ons de ANG voorstellen als een grote doos waarin alle informatie die de politieagenten nodig hebben, kan worden teruggevonden op het vlak van personen, voertuigen, plaatsen, PV’s, enzovoort. De gegevens in het ANG-systeem kunnen uiteraard potentieel bieden om prestatie-informatie tot stand te brengen over activiteiten, output en effecten van de Belgische politiediensten. Zo worden de gegevens in de ANG gebruikt als input voor de politieke criminaliteitsstatistieken. Het basisgegeven van de geregistreerde criminaliteitsstatistieken is het aanvankelijke proces-verbaal dat door de politiediensten werd opgesteld, ongeacht of het gaat om een voltooid misdrijf of een poging.

De informaticasystemen ISLP (Integrated System for the Local Police) (voor de lokale politie) en FEEDIS (Feeding Information System) (voor de federale politie) voeden op dezelfde wijze met dezelfde gegevensvariabelen de algemene nationale gegevensbank (ANG). Tussen FEEDIS en ISLP zelf blijkt er geen wisselwerking of communicatie te bestaan. Ook de voeding van de ANG vanuit FEEDIS en ISLP blijkt niet altijd even vlot en niet overal met dezelfde snelheid te verlopen. Zo kan worden vastgesteld dat er tot verschillende jaren na datum nog gegevens in het ANG binnenkomen. Dit kan een negatief effect hebben op de volledigheid van de criminaliteitsstatistieken en de tendensen in de cijfers.

4. Criminaliteitsstatistieken (criminaliteitsbarometer)

Op basis van de informatiesystemen kunnen de politiediensten (zowel op nationaal niveau als op het niveau van een lokale PZ) hun productie in statistieken gieten.

In het kader van het bevorderen van openbaarheid van bestuur en een cijfermatig onderbouwd (evidence-based) beleid, wordt voor een open en transparante communicatie gekozen betreffende de misdrijven die door de politiediensten in België worden geregistreerd. De Politie Criminaliteitsstatistieken (PCS) worden per kwartaal gepubliceerd (Federale Politie, 2012b). Bij de opmaak van de criminaliteitsstatistieken wordt de ANG als hoofdbron gebruikt. Deze databank wordt gevoed door alle politiekorpsen, federaal en lokaal. Officiële politie criminaliteitsstatistieken bestaan in België op nationaal niveau pas sinds 1994. Het doel ervan is een opvolging te hebben van de criminaliteit, geregistreerd door de politiediensten, in tijd en in ruimte. Een extract van de lijst van criminaliteitsstatistieken is opgenomen in bijlage 11.

De PCS-statistieken bevatten in principe enkel PV's die werden geregistreerd door de algemene politiediensten. Er bestaat hierbij geen hiërarchische band tussen de federale en lokale politie. Hoewel er een specifieke taakverdeling is tussen beide politiediensten (lokaal is verantwoordelijk voor basispolitiezorg op het grondgebied van de politiezone, federaal is verantwoordelijk voor gespecialiseerde, ondersteunende en bovenlokale opdrachten), kan elke politieambtenaar een PV opstellen voor eender welk misdrijf.

Dit levert voor de pleegjaren 2010 en 2011 volgende verdeling op inzake vastgestelde aantal misdrijven geregistreerd door de lokale politie (196 lokale politiezones) of federale politie (1 federale politiezone) politie in een aanvankelijk PV (of nog de productiviteit van de politie uitgedrukt in het aantal opgemaakte PV's):

Registrerend korptype	2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%
Lokale politie	985.984	95,87%	1.039.712	96,14%
Federale politie	37.376	3,63%	37.028	3,42%
Dienst buiten geïntegreerde politie	4.832	0,47%	4.518	0,42%
Onbekend	262	0,03%	219	0,02%
Totaal	1.028.454	100%	1.038.147	100%

5. Verkeersstatistieken (verkeersbarometer)

De verkeersbarometer is een periodiek opgestelde statistiek op basis van de door de politie geregistreerde verkeersfeiten aan de hand van de opgestelde processen-verbaal: o.a. verkeersongevallen en verkeersinbreuken (zie bijlage 11 voor een overzicht van de geregistreerde kengetallen). De cijfers worden aangeleverd door de directie van de operationele politievragen van de federale politie, op basis van de input in ISLP (het computersysteem van de lokale politie). In deze statistiek worden geen criminaliteitscijfers opgenomen. Zij maken deel uit van de hierboven vermelde criminaliteitsbarometer.

Lokale politie

Informatiebeheer gebeurt bij de Belgische politie bottom-up. Aangezien het overgrote deel van de basispolitiezorg gebeurt door de lokale politiezones, beschikt dit lokale niveau over het merendeel van de prestatie-informatie van de politie. Toch kan geen gestandaardiseerd systeem van prestatiemeting bij de lokale politie teruggevonden worden. Het enige dat wettelijk verplicht is, is het opstellen van een ZVP met bijhorende actieplannen en prioriteiten. Er is echter geen centrale opvolging van deze doelstellingen, plannen en de eruit voortkomende prestaties. Concrete prestatie-meetsystemen zijn dus – zoals gezegd – vaak niet aanwezig op het lokale politieniveau, maar wel kan worden vastgesteld dat:

- lokale PZ die over voldoende capaciteit en middelen beschikken zelf systemen opzetten voor gegevensregistratie en informatiebeheer;
- er vaak wel een informele opvolging van prestaties binnen de PZ plaatsvindt. Denk bijvoorbeeld aan een werkgroep die om de zeven weken samen komt om te kijken welke activiteiten ondernomen werden (kwantitatieve statistieken) en hoeveel mensen werden ingezet voor bepaalde activiteiten. Men probeert op die manier antwoord te krijgen op vragen zoals ‘Waar staan we nu?’ ‘Wat heeft dat opgeleverd?’ ‘Hoeveel mensen zetten we daarvoor in?’. Bovendien kan via deze frequente rapportering ook in de tijd vergeleken worden.

Ondanks deze ‘ad hoc’ initiatieven worstelt het lokale politieniveau met de afwezigheid van een concreet model van prestatie-management. Er wordt van hen verwacht dat ze meer en meer resultaatgericht gaan werken, maar ze moeten wel zelf de nodige systemen gaan opzetten en ontwikkelen. Op arrondissementsniveau vraagt men wel aan het centrale niveau om systemen te gaan ontwikkelen, maar dat gebeurt niet en dus gaat het lokale niveau zelf maar aan de slag. Op die manier ontstaan eilanden. Dat er geen hiërarchische band bestaat tussen federale en lokale niveau ligt hier mede voor aan de grondslag.

Zoals gesteld in hoofdstuk 1, bestaat een systeem voor productiviteitsmeting uit indicatoren die de productie omschrijven, uit methoden om de waarden op deze indicatoren vast te stellen en uit ijkpunten of maatstaven die normen aangeven ten aanzien van de te leveren politieproductie. Normen ten aanzien van de politieproductie zijn in België gekoppeld aan de minimale dienstverlening aan de bevolking (cfr. de zeven basisfuncties zoals opgesomd in 4.2) (KB van 17 september 2001 + ministeriële omzendbrief PLP 10):

1. Wijkwerking

Doelstelling	Minimumnormen
Een zichtbare, aanspreekbare en contacteerbare politiedienst	Een wijkagent per 4.000 inwoners

2. Onthaal

Doelstelling	Minimumnormen
De burgers te woord kunnen staan die zich fysiek, telefonisch of schriftelijk tot de politiedienst richten.	- Fysieke toegankelijkheid van 12 uur per dag en, buiten die permanenties, contact mogelijk via telefoon.

	- Minstens één politiepost per gemeente
--	---

3. Interventie

Doelstelling	Minimumnormen
Binnen een gepaste termijn reageren op iedere oproep die een interventie van de politie vereist	Per politiezone een interventieploeg dag en nacht, en een bijkomende ploeg 84 uren per week

4. Politionele slachtofferbejegening

Doelstelling	Minimumnormen
De terbeschikkingstelling van een passend onthaal, passende informatie en bijstand aan de slachtoffers	De lokale politie organiseert zich zo dat elke politieambtenaar en elke hulppolitieagent deze taak kan vervullen. Per politiezone moet de lokale politie een gespecialiseerde medewerker inzake slachtofferbejegening omvatten. Een dergelijke medewerker moet permanent bereikbaar en terugroepbaar zijn, eventueel in samenwerking met andere zones.

5. Opsporing en lokaal onderzoek

Doelstelling	Minimumnormen
De uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie die krachtens de specialiteits- en subsidiariteitsbeginselen prioritair worden toevertrouwd aan de lokale politie.	1° in de politiezones waarvan de bezetting gelijk is aan of groter dan 230 personen, 10% van de bezetting van het operationeel kader; 2° in de overige politie zones, 7% van de bezetting van het operationeel kader, met een minimum van twee personen van maandag tot vrijdag, met uitzondering van de feestdagen.

6. Handhaving van de openbare orde

Doelstelling	Minimumnormen
Voor de politiezone het vrijwaren en, in voorkomend geval, het herstellen van de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid.	Een officier van bestuurlijke politie is permanent bereikbaar en terugroepbaar om binnen de kortst mogelijke tijd zijn functie op te nemen.
Capaciteitsreserve voor de lokale operaties van ordehandhaving en de federale vorderingen (gehypothekeerde capaciteit)	10% van de bezetting van het operationeel korps.

7. Verkeer (KB 16 oktober 2009)

Doelstelling	Minimumnormen
Het beheren van de lokale verkeersveiligheid, de strijd	8 % van de totale werkcapaciteit binnen elke

tegen verkeersinbreuken en de bijdrage tot het vlot verkeer op het grondgebied van de politiezone.	politiezone.
--	--------------

Deze organisatie- en werkingsnormen beperken zich bij deze omschrijving tot het opsommen van enkele hoofdtaken maar geven geen verdere toelichting. Ook hoe deze basisfuncties in de dagelijkse politiepraktijk moeten worden ingevuld, wordt over het algemeen buiten beschouwing gelaten waardoor hier eveneens kwaliteitsstandaarden ontbreken. Dit is zo ten gevolge van de lokale autonomie van de politiezones die er voor zorgt dat zij soepel kunnen inspelen op de lokale omstandigheden. Deze diverse invullingen maakten het onmogelijk om een opsomming te geven van functie specifieke politietaken die representatief is voor alle politiezones. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de huidige registratiepraktijken in de politiezones (Pauwels et al., 2012). Soms worden de normen wel nader ingevuld, zoals bij de lokale politie Lubbeek die expliciet heeft aangegeven de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening te willen verhogen. Dat levert concreet de volgende normen op:

90% van de aanvankelijke processen-verbaal en kantschriften binnen een doorlooptijd van 30 kalenderdagen afwerken.
Via een efficiëntere planning het aantal overuren aftoppen op maximaal 10 uur per medewerker per referentieperiode van 2 maanden.

Bron: Lokale politie Lubbeek, ZVP 2014-2017.

Het is dus mogelijk om op basis van de vastgelegde functies en de daaraan gekoppelde normen concrete prestatiedoelstellingen te gaan formuleren. Toch zien we voorbeelden zoals in PZ Lubbeek niet vaak terugkomen, wat symptomatisch is voor de gehele casestudie van prestatiemeting bij de Belgische politie.

4.5 De Belgische politie: samenvattende bevindingen

De bestuurlijke instanties van de politie in België erkennen het belang van prestatie-informatie en -meetsystemen om tot een slagkrachtige politiezorg en politiebeheer te komen. Toch stellen we vast dat er bij de Belgische politie, zowel op federaal als lokaal niveau, weinig goede praktijken inzake prestatiemeting terug te vinden zijn. De huidige ICT-toepassingen bieden nochtans voldoende potentieel om systematisch en gestructureerd de prestaties van een organisatie in kaart te brengen, maar tot op heden hebben die nog niet hun weg gevonden naar de politie. Zo is er, 10 jaar na de politiehervorming, nog steeds geen volledig en uniek informatieplatform binnen de politie voorhanden en beantwoorden een reeks toepassingen onvoldoende aan de moderne standaarden van kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid (Federale Politie, 2012a).

Het huidige NVP 2012-2015 stelt dan ook dat een inhaalbeweging met betrekking tot de bestuurlijke informatiecycclus absoluut noodzakelijk is. De Belgische politie kan momenteel slechts rekenen op enkele specifieke toepassingen en instrumenten die niet onderling verbonden zijn. De beleids- en bestuursleden zijn er zich dus van bewust dat het nodig is om verder werk te maken van een

performant monitoringsysteem (zoals de rechtermanagementsystemen die nu reeds bestaan), dit zowel binnen als buiten de politiediensten (in ons kader: zowel op micro- als op meso- en macroniveau). Het gebruik van stuurborden voor het opvolgen van de prestaties en resultaten is hierbij aangewezen.

Ook op het lokale vlak ontbeert het de Belgische politie aan concrete prestatie-meetsystemen. Verschelde en Rogge (2013) besluiten dat anno 2013 (toch al meer dan 13 jaar na de start van de politiehervormingen) de lokale politiezones nauwelijks gebonden zijn tot een rapportering van prestaties (door bijvoorbeeld op vaste tijdstippen en via bepaalde standaarden prestatiecijfers te verzamelen en rapporteren naar bovenliggende instanties). Meestal zijn er slechts enkele algemene misdaadcijfers beschikbaar. Op die manier worden prestatie-evaluaties van de lokale politiezones zo goed als onmogelijk gemaakt. Zonder transparantie naar de burger toe en/of benchmarking van de prestaties van politiezones is er meer ruimte dan wenselijk voor misbruik van vertrouwen en inefficiëntie, stellen Verschelde en Rogge (2013).

5. Lessen voor productiviteitsmeting bij de Nationale Politie

In de voorgaande hoofdstukken zijn enkele ‘highlights’ over politieproductiviteit uit de economie/econometrie, bestuurskunde en politiewetenschap de revue gepasseerd. Ook is nader verkend hoe productiviteits- en vooral prestatiemeting (en –sturing) plaatsvindt bij de Belgische en Nederlandse politie. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen vertaald naar lessen voor het opzetten van een systeem voor productiviteitsmeting (paragrafen 5.1 en 5.2). In paragraaf 5.3 is als aanzet voor de discussie over productiviteitsmeting in het Nederlands politiekorps op hoofdlijnen een model uitgewerkt.

5.1 Lessen uit de literatuur

Aan de hand van de literatuurstudie naar gehanteerde methoden voor productiviteitsmeting en de beoordeling van deze methoden op validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid zijn zeven lessen geformuleerd:

1. Waak voor een ‘criminaliteitsbias’ en ‘repressiebias’: in veel bestaande methoden ligt een onevenwichtige nadruk op de criminaliteitsbestrijdende taak van de politie en op het vaststellen van repressieve activiteiten (op weg naar een straf). Preventieve en ordehandhavende taken krijgen relatief weinig aandacht. Hiermee is dus de validiteit van het meetsysteem in het geding, aangezien slechts een beperkt deel van het politiewerk wordt gemeten.
2. Waak voor een ‘kwantiteitsbias’: veel methoden volstaan met het tellen van min of meer afgeronde ‘producten’ zoals aangeleverde verdachten, opgehelderde zaken of geregistreerde aangiftes. Hoe voor de hand liggend dat misschien ook mag zijn en hoe gemakkelijk verkoopbaar dat naar politiek en media mag zijn, de productiviteit van de politie wordt er niet afdoende mee in beeld gebracht. Zo komen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke hoogte van de criminaliteit niet met elkaar overeen. Schommelingen in de geregistreerde criminaliteit hoeven niet per se iets te zeggen over de toe- of afname van de werkelijke criminaliteit, maar kunnen ook te herleiden zijn tot aanpassingen in de meetsystematiek, in de aangiftebereidheid van burgers en in de prioritering van aandacht voor bepaalde delicten binnen de politie.
3. Hét systeem voor productiviteitsmeting bestaat niet: een triviale les, maar daarom nog niet minder belangrijk is dat het perfecte systeem voor productiviteitsmeting niet bestaat. De complexe combinatie van politietaken en de al niet minder complexe context waarin deze taken moeten worden uitgevoerd leent zich simpelweg niet voor een eenduidig en onomstreden systeem van productiviteitsmeting. Er zal dus bij ieder systeem voor productiviteitsmeting genoeg moeten worden genomen met bepaalde concessies ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid.
4. Gebruik meervoudigheid tegen onbetrouwbaarheid: dat zowel de politieregistraties als methoden die gebaseerd zijn op enquêtes niet volledig betrouwbaar zijn, kan als een gegeven worden beschouwd. Zowel ten aanzien van databronnen als ten aanzien van indicatoren lijkt daarom triangulatie een ‘no regret’-optie. Triangulatie is gebaseerd op het principe van driehoeksmeting.

5. Zorg voor afstemming tussen throughput-, output- en outcome-indicatoren: een belangrijke valkuil is het selecteren van indicatoren die andere indicatoren van productiviteit negatief kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan ophelderingspercentage zonder het aantal sepo's en vrijspraken mee te nemen. Het komt er dus op aan de throughput-, output- en outcome-indicatoren zo te kiezen en te formuleren dat deze in elkaars verlengde liggen. Daaronder valt ook het beoordelen van politieproductiviteit binnen de bredere ketens waarin de politie opereert (zoals strafrechtelijke keten, vreemdelingenketen en de lokale veiligheidsaanpak).
6. Houd rekening met context in het systeem voor productiviteitsmeting: de juridische, politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische context waarin de politie opereert beïnvloedt de productiviteit van de politie in sterke mate. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed van nieuwe wetgeving of opsporingsvereisten, aan politieke en maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van grote zaken (zoals zedenzaken) of evenementen (zoals een nuclear security summit), en aan veranderingen in de werkwijze van ketenpartners (zoals kwaliteitseisen van het OM ten aanzien van aangeleverde zaken). Het vaststellen van productiviteit zonder de invloed van deze context mee te nemen in de analyse doet dan ook afbreuk aan de validiteit van de productiviteit die wordt vastgesteld. Met context kan op ten minste twee manieren worden omgegaan. Ten eerste kan context in het model worden opgenomen met het oog op een zo zuiver mogelijk vaststellen van de productiviteitsontwikkeling van de politie-organisatie. Context kan ook worden beschouwd als een mogelijke verklaring voor productiviteitsverandering. In deze optie kan rekening met context worden gehouden door de productiviteitsontwikkeling van de politie van een aantal (statistische) toetsen te voorzien. Beide opties hebben voor- en nadelen. Het voordeel van de eerste optie is dat recht wordt gedaan aan de productiviteitsontwikkeling van de politie-organisatie; het nadeel is de complexiteit. En vice versa.
7. Waak voor meetproblemen en perverse effecten van productiviteitsmeting: met name de bestuurskundige literatuur wijst op de problematische relatie tussen output en outcome enerzijds en de activiteiten van de politie anderzijds. Wat zegt bijvoorbeeld de daling van de criminaliteit of een stijging van het aantal inbraken over het presteren van de politie? De causale relatie tussen meting en politieactiviteit is allesbehalve eenduidig. Ook wijst de literatuur op de mogelijke perverse effecten van productiviteitsmeting, met als een koppeling tussen productie en de effectiviteit daarvan ontbreekt. Daardoor ontstaat het risico ontstaat productie een zelfstandige waarde wordt (zie onder andere de discussie over bonnenquota). Met andere woorden: politieproductiviteit verwordt van een middel tot een doel an sich.

5.2 Lessen uit de vergelijking België/Nederland

De vergelijkende casusstudie tussen België en Nederland leidt tot enkele relevante bevindingen in het licht van een te ontwikkelen systeem voor productiviteitsmeting.

1. Afstemming tussen lokale en federale verwachtingen in België: veel politiewerk is lokaal van aard en wordt in afstemming met lokaal gezag vormgegeven. Tegelijkertijd zijn er ook op nationaal (Nederland) en federaal (België) niveau verwachtingen ten aanzien van de politie. Afstemming tussen de verwachtingen van beide niveaus is niet vanzelfsprekend, maar wel aan te bevelen. In België hebben wij daarvoor een gedeeld referentiekader aangetroffen, waarin zowel lokale als federale taken zijn opgenomen en waarin oog is voor een brede set van indicatoren voor het vaststellen van productie.

2. Relatieve onbetrouwbaarheid is een ‘fact of life’: hoewel het gaat om kwalificaties en inschattingen, lijkt de relatieve onbetrouwbaarheid van de Belgische politieregistraties ten minste zo groot als die van de Nederlandse politieregistraties. Nog afgezien van lokale verschillen die onbetrouwbaarheid veroorzaken zou het registratiegedrag ook op het niveau van de landen onderling kunnen verschillen. De les die daaruit te trekken valt is dat relatieve onbetrouwbaarheid (voorlopig) geaccepteerd moet worden. Op basis hiervan kan worden overwogen om een nieuw meetsysteem voor politieproductiviteit in Nederland niet in één keer te ontwikkelen en uit te rollen, maar te starten in één of enkele politie-eenheden waar gaandeweg lacunes in de betrouwbaarheid van het systeem kunnen worden opgespoord.
3. Betere startsituatie voor outcome in Nederland: vanwege het systematisch gebruik van slachtofferdata en burgerenquêtes liggen in Nederland meer mogelijkheden voor het vaststellen van de outcome van politiewerk. Outcome wordt overwegend vastgesteld door burgerbevraging (denk aan slachtofferstatistieken, tevredenheidsmetingen en het vaststellen van onveiligheidsgevoelens). Ook geregistreerde criminaliteit wordt overigens wel eens gebruikt als outcome-indicator, al is dat een relatief onbetrouwbare indicator voor outcome.

5.3 Naar een model voor productiviteitsmeting bij de Nederlandse politie

Bezwaren tegen het huidige model voor productiviteitsmeting

Als de bevindingen uit de beide casestudies worden gekoppeld aan de inzichten uit de literatuur, dan zijn de volgende bezwaren te formuleren bij de op dit moment gehanteerde modellen voor productiviteitsmeting:

- De focus ligt op criminaliteitsbestrijding en in het bijzonder op de aantallen processen-verbaal, aangiftes, opgehelderde zaken, enzovoort. Deze omschrijving van output (of outcome) omvat maar een (klein) deel van het politiewerk en houdt geen rekening met de wisselwerking tussen deze outputs en andere outputs (denk bijvoorbeeld aan de capaciteit die voor de nuclear security summit wordt ingezet en wat dit betekent voor aantallen opgehelderde zaken).
- De betrouwbaarheid van de gebruikte data kan serieus worden betwijfeld. Dat geldt met name voor geregistreerde criminaliteit. Bij veel andere indicatoren (bijvoorbeeld het overall ophelderingspercentage) geldt dat internationale vergelijking nagenoeg onmogelijk is vanwege betrouwbaarheidsproblemen.
- De context is niet in het model verwerkt. De maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, organisatorische (keten)context en juridische context werken direct door in de productiviteit van de politie. De enkelvoudige focus op geregistreerde criminaliteit, aangeleverde verdachten, opgehelderde zaken, enzovoort houdt geen rekening met de impact van deze contextfactoren. Nieuwe juridische verplichtingen of eisen aan het strafdossier leiden tot afnemende productiviteit, maar deze betekenis blijft onzichtbaar als de context niet wordt meegenomen in het systeem.
- In het huidige systeem wordt de kwantiteit van de productie wel zichtbaar maar de kwaliteit ervan blijft onder de radar. Dat kan ertoe leiden dat de politie productiever lijkt te worden, maar voor het systeem als geheel neemt de productiviteit dan af. Een illustratie daarvan is het aanleveren van zaken die kwalitatief onder de maat zijn bij het Openbaar Ministerie. De

politie wordt dan productiever, maar omdat het aantal (technische) septs dan toeneemt worden de facto minder verdachten daadwerkelijk gestraft.

- Het gebruik van productiviteits- en prestatiemeting voor sturing van de politie versterkt deze bezwaren. Het reductionisme waarmee de productiviteit van de politie dan tot 'key performance indicators' wordt teruggebracht, het strategisch gebruik van de discretionaire ruimte om zaken wel of niet te registreren of op te pakken (de bonnenquota bijvoorbeeld) en de trade off tussen kwaliteit en kwantiteit worden nog eens versterkt door productiviteitsmeting met sturing te verbinden.

Bouwstenen voor een nieuw model van productiviteitsmeting

Op basis van de bevindingen uit de literatuurstudie en de casestudies is een model ontwikkeld voor productiviteitsmeting bij de Nationale Politie. Het model is expliciet bedoeld als aanzet voor de discussie over productiviteitsmeting en niet als uitkomst daarvan. Gekozen is voor een model waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de lessen uit de literatuurstudie en de vergelijking België-Nederland. Deze lessen maken het model erg complex; er is dan ook primair ingezet op validiteit en betrouwbaarheid en minder op bruikbaarheid en herkenbaarheid. Uitgangspunt voor het model is triangulatie, zowel ten aanzien van de gekozen indicatoren als ten aanzien van de meetmethode voor de waarden op deze indicatoren. Het model bestaat 1) uit een geëxpliciteerde doelstelling, 2) uit een set indicatoren (voor zowel ingezette middelen als voor de omschrijving van de productie) en 3) uit een meetsysteem of een methode om de indicatoren vast te stellen.

1. Doelstellingen

De doelstelling van de productiviteitsmeting bepaalt in belangrijke mate welke indicatoren en welk type meetsysteem van belang zijn. Er kan gedacht worden aan de volgende mogelijke doelstellingen:

- *Sturingsmodel*: dit model staat ten dienste van sturing door bestuurders (Minister, korpsleiding, burgemeester) en wordt kenmerkt door een relatief beperkte set indicatoren gebaseerd op strategische prioriteiten en een relatief beperkte set productiemiddelen (vooral aantal fte). Dit model is geschikt om de politieorganisatie ter verantwoording te roepen over de geleverde productie, maar heeft als nadeel dat het kwetsbaar is voor een criminaliteitsbias en een kwantiteitsbias en voor perverse effecten. Uit de eerder beschreven literatuurstudie kunnen Compstat en Key Performance Indicators worden genoemd als concrete voorbeelden van modellen waarin sturing centraal staat.
- *Bedrijfsvoeringsmodel*: een model waarin de efficiency van de politieorganisatie centraal staat en de indicatoren zich beperken tot throughput-activiteiten, maar wel zijn gekoppeld aan een gedetailleerd inzicht in productiemiddelen (aantal uren en aantal euro's per activiteit). Een voordeel van dit model is dat het zeer precies activiteiten aan ingezette productiemiddelen kan koppelen. Daartegenover staat de beperkte focus op throughput, waarbij de gewenste output en outcome van de politie buiten beeld blijven. In onze literatuurstudie hebben we de methodiek van de Balanced Score Card beschreven als model waarin bedrijfsvoering centraal staat.

- *Ontwikkelmodel*: dit model beoogt een vliegwiel te vormen voor discussie en samenwerking binnen de politieorganisatie en binnen de verschillende ketens over wat de kwaliteit van politieproductie is; de verbinding met ingezette productiemiddelen wordt losgelaten – in die zin is er dus geen sprake meer van productiviteitsmeting, maar enkel van ‘productie’ of ‘performance’. Dit model stelt politiefunctionarissen in staat om hun productie over de volle breedte van hun takenpakket in kaart te brengen en om binnen de verschillende vormen van ketensamenwerking naar manieren van kwaliteitsverbetering te zoeken. Dat impliceert wel dat de sturings- en verantwoordingsmogelijkheden van dit model beperkt zijn. Ook leidt dit model mogelijk tot verlies van uniformiteit tussen de verschillende politie-eenheden. Het in de literatuurstudie besproken meetsysteem van Moore en Braga (2003) komt het dichtst in de buurt van dit type model, aangezien het de volle breedte van de politietaak in kaart brengt maar geen koppeling maakt met ingezette productiemiddelen. Ook het model van Shane (2007) biedt hiervoor goede mogelijkheden.
- *Benchmarkmodel*: dit model maakt het mogelijk om een alomvattend inzicht te krijgen in de productiviteit van de politie op al haar taakvelden; hiertoe wordt een groot aantal indicatoren meegenomen waaraan een beperkt aantal productiemiddelen wordt gekoppeld. Dit model maakt interne benchmarking over de volle breedte van het takenpakket tussen politie-eenheden mogelijk. Sturingsmogelijkheden zijn echter beperkt. Ook biedt het model relatief weinig flexibiliteit ten aanzien van verschillen tussen politie-eenheden. In de literatuur over bestaande modellen van productiviteitsmeting is geen benchmarkmodel in zuivere zin aangetroffen. Wel zou de methode van de ‘activity measurement’ kunnen dienen als manier om zowel recht te doen aan de breedte van de politietaak als aan de behoefte productiemiddelen te koppelen aan de verrichte activiteiten – tegelijkertijd is dit model eenzijdig gericht op het meten van throughput.

Op elk van deze modellen kunnen de eisen van bruikbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid worden toegepast. Het is wel goed om te realiseren dat de verschillende modellen lastig te combineren of te vermengen zijn. Een model dat ten dienste staat aan het volledig in kaart brengen van de productie van de politie (benchmarkmodel) verhoudt zich slecht tot een model dat juist de complexiteit van het politiewerk reduceert tot enkele prioriteiten ten behoeve van sturing en verantwoording. Het sturingsmodel en bedrijfsvoeringsmodel zijn het meest kwetsbaar voor perverse effecten, aangezien ze een zeer beperkt beeld geven van de politiepraktijk, respectievelijk blind zijn voor de manier waarop throughput zich verhoudt tot output en outcome. Validiteit en betrouwbaarheid laten zich beter realiseren in modellen die de complexiteit en variëteit van de politiepraktijk als uitgangspunt nemen.

2. Voorstel benchmarkmodel: indicatoren

Productiviteit is de ratio tussen ingezette middelen en afgeleverde productie. Aangezien vergelijking tussen politie-eenheden een belangrijk doel is van het benchmarkmodel is een aantal indicatoren voor het vaststellen van de ingezette middelen opgenomen in het model. Dat aantal blijft echter beperkt, omdat het model tegelijkertijd recht wil doen aan de complexiteit en variëteit van het politiewerk. Het is praktisch ondoenlijk om voor elke activiteit van de politie exact vast te stellen hoeveel fte of hoeveel geld het kost – wat kost bij voorbeeld het volledige proces van arrestatie tot aanleveren van een zaak bij het OM? Ook

zijn output- en outcome-indicatoren zeer lastig – zo niet onmogelijk – terug te voeren tot de specifieke inzet van een x aantal agenten.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de productiviteit van de politieorganisatie (en de verschillende eenheden daarbinnen) worden de volgende grofmazige indicatoren gebruikt voor de inzetten middelen. Daarbij wordt bewust geen financiële indicator opgenomen – deels om de complexiteit van het model te reduceren, deels ook om te indruk te vermijden dat het model geschikt is als instrument voor de allocatie van middelen:

- ingezet aantal fte, dus het totaal aantal fte waaruit de politieorganisatie bestaat;
- ingezet aantal agenten, dus alleen het totaal ‘blauw’ personeel van de politie in fte;
- ingezet aantal agenten per type politiewerk als percentage van het totale aantal fte (basisteams, wijkzorg, opsporing, informatieorganisatie, bedrijfsvoering, etc.)

Om de productie vast te stellen wordt triangulatie gebruikt. Het samenstellen van indices lijkt hiervoor de meest voor de hand liggende manier. Indices kunnen worden samengesteld uit drie typen indicatoren:

- *Percepties* van burgers en ondernemers. Bij percepties kan in het bijzonder worden gedacht aan aangiftebereidheid, de gepercipieerde ‘disorder’ in de eigen omgeving, slachtofferschap, ervaring met de politie als aangever of in de publieke ruimte, het vertrouwen van burgers in de politie, etc..
- *Kwantiteitsindicatoren* voor productie, ontleend aan werkprocessen van de politie. In het bijzonder valt hier te denken aan aantal aangiftes, aantal noodhulpverzoeken waarop is gereageerd, aantal behandelde zaken (per – type – delict), aantal arrestaties, ophelderingspercentages voor een selecte verzameling delicten, aantal keren optreden bij ordeverstoringen, aantal beveiligde personen, aantal uitgevoerde verkeerscontroles, aantal in beslag genomen verboden waar (wapens, drugs), aantal criminele samenwerkingsverbanden dat uitmondt in vervolging, aantal opgespoorde gestolen goederen, aantal uitgevoerde doelgerichte controles/surveillances, aantal geïnformeerde slachtoffers, aantal jeugdigen/volwassenen waarover in casusoverleg besloten is en aantal opgelegde boetes en transacties. Daarnaast zouden de aantallen bestuursrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld aantal verleende wapenverloven, aantallen controles bij verlofhouders) meegenomen moeten worden.
- *Kwaliteitsindicatoren* uit registraties van de politie en ketenpartners. Drieërlei kwaliteitsindicatoren komen hiervoor in aanmerking: (1) kwaliteit van de noodhulp, bijvoorbeeld zoals deze tot uitdrukking komt in handelingssnelheid en tevredenheid van burgers over het contact met de politie, (2) kwaliteit van de opsporing, bijvoorbeeld door een combinatie van het sepot- en veroordelingspercentage in combinatie met celdagequivalent en (3) kwaliteit van het optreden van de politie, zoals deze bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het aantal klachten en bezwaren bij de politie en bij de Nationale Ombudsman, maar ook door systematische bevraging van verdachten.

Deze outputindicatoren kunnen tezamen in indices bijeen worden gebracht en worden afgezet tegen een index op basis van totaal aantal fte of aantal agenten in een specifiek organisatieonderdeel of per taakveld. Zo kan de productiviteit van de politie worden bepaald, maar vooral kunnen zo veranderingen in productiviteit worden vastgesteld.

De voorkeur geniet het gebruik van verschillende indices naast elkaar, waarbij per taakveld de productiviteit kan worden bepaald. Het bijeen brengen van de indices in een ‘totaalscore’ op productiviteit stuit op grote bezwaren. Ten eerste worden door samenvoeging verschillen

tussen indices mogelijk verhuld door onderlinge compensatie-effecten. Achter productiviteitswinst op het alomvattende niveau kan bijvoorbeeld sterk verlies van productiviteit op criminaliteitsbestrijding schuil gaan, welke wordt gecompenseerd door productiviteitswinst op beveiliging. Een tweede bezwaar is dat de verschillende indices bij samenvoeging moeten worden gewogen, hetgeen niet alleen complex is maar ook beleidsmatig of politiek van aard. Het in dit onderzoek ontwikkelde model bestaat uit de volgende indices:

1. Veiligheidsindex, bestaande uit:
 - Aangiftebereidheid van burgers en ondernemers
 - Slachtofferschap ten aanzien van gewelds-, vermogens- en zedenmisdrijven bij burgers en ondernemers
 - Aantal keren optreden bij ordeverstoringen
 - Ervaren 'disorder' bij burgers en ondernemers
 2. Criminaliteitsbestrijdingsindex, bestaande uit:
 - Aantallen aangiftes x gewicht (type delict)
 - Aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken x septs x veroordelingspercentage x celdagequivalent
 - Aantal arrestaties
 - Ophelderingspercentage (bijvoorbeeld uitsluitend voor moordzaken)
 - Aantal criminele samenwerkingsverbanden dat in vervolging uitmondt
 - Aantal opgespoorde gestolen goederen
 - Aantal in beslag genomen verboden waren
 - Aantal opgelegde boetes
 3. Beveiligingsindex, bestaande uit:
 - Aantal beveiligde personen
 - Aantal verkeerscontroles
 4. Dienstverleningsindex, bestaande uit:
 - Aantal noodhulpverzoeken x reactietijd
 - Aantal geïnformeerde slachtoffers
 - Tevredenheid burgers en ondernemers over contact met de politie
 - Aantal klachten intern en bij Nationale Ombudsman
 5. Preventie-index, bestaande uit:
 - Aantal waarschuwingen en adviezen ter voorkoming van misdrijven
 - Aantal 'verstoringen' bij vermoedens van misdrijven
 - Aantal jeugdigen waarover in casusoverleg wordt besloten
 - Aantal doelgerichte surveillances
3. Voorstel benchmarkmodel: meetsysteem

Net als bij de indicatoren zou hier, omwille van de betrouwbaarheid, triangulatie het uitgangspunt moeten zijn.

Gestart kan worden met de indices zoals voorgesteld onder 1. Deze indices wordt gevuld met (1) data uit politieregistraties, (2) data uit registraties van ketenpartners van de politie en andere publieke organisaties (variërend van het Openbaar Ministerie tot en met de Nationale Ombudsman) en (3) survey-onderzoek en andere vormen van perceptiemeting (de Integrale Veiligheidsmonitor is hiervoor het belangrijkste, maar gesuggereerd is om ook percepties van burgers die contact hebben met de politie als slachtoffer, aangever of verdachte systematisch in kaart te brengen. Dat kan met survey-onderzoek, maar hoeft niet per se. Zo kunnen percepties ook worden vastgesteld met analyses van sociale media of periodieke gesprekken, al dan niet met panels van burgers, ondernemers en politie-agenten. Het vergelijken van de indices met de ingezette middelen levert een indicatie op van de productiviteit van de politie en veranderingen in deze ratio geven veranderingen aan in de productiviteit van de politie.

Data spreken evenwel nooit voor zich. Interpretatie is noodzakelijk. Hoewel deze interpretatie niet binnen het meetsysteem zelf hoeft plaats te vinden (zie hiervoor de opties bij context), zijn ten minste drie correctiemechanismen van belang bij het gebruik van de indices. Deze zijn ook te beschouwen als verklaringen voor productiviteitsverandering.

- Ten eerste zou een criminologisch model kunnen worden opgesteld waarmee de productie van de politie kan worden afgezonderd ten opzichte van andere ('objectieve') factoren zoals economische groei, werkloosheid en inkomensgelijkheid, demografische factoren als opleidingsniveau en leeftijd, aantal migranten, enzovoort. Deze correctie is vooral van belang voor de criminaliteitsbestrijdingsindex en de veiligheidsindex.
- Ten tweede zou de productiviteit in een vergelijking moeten worden geplaatst waarin de context waarin de politie opereert wordt uitgedrukt. Ten minste drie contextfactoren zouden in de vergelijking kunnen worden opgenomen: (1) bijzondere – maatschappelijke – gebeurtenissen die om grootschalige inzet van de politie vragen (incidentele grootschalige inzet van de politie voor beveiliging, bescherming, handhaving van de openbare orde of controleacties), (2) veranderingen in de wet- en regelgeving aan de hand van bijvoorbeeld een schatting van administratieve lasten en procedurele eisen en (3) veranderingen bij ketenpartners (direct, bijvoorbeeld wat wordt aangeleverd door de IND, maar ook indirect, bijvoorbeeld aan de hand van bezuinigingen op intramurale gezondheidszorg of op gemeentelijke begrotingen voor onderhoud van de openbare ruimte).
- Ten derde zou de productiviteit gecorrigeerd moeten worden met percepties van stakeholders en politieagenten (of breder: medewerkers). Uit deze percepties kunnen bijvoorbeeld 'weglekeffecten' (waar lekt politiecapaciteit weg?) of perverse effecten worden gedestilleerd waarmee veranderingen in de productiviteit kunnen worden geduid. Het periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, in kaart brengen van percepties van stakeholders of politieagenten/medewerkers kan met bijvoorbeeld review teams (bestaande uit ketenpartners, burgemeesters en politie-experts uit het buitenland) en site visits, maar ook met interviewrondes onder stakeholders en medewerkers of interne kwaliteitskringen.

De indices kunnen overigens wellicht worden vereenvoudigd door het gebruik van statistische technieken. Als blijkt dat indicatoren sterk samenhangen kan er voor worden gekozen specifieke

indicatoren te gebruiken als pars pro tot het geheel van indicatoren. De hiervoor noodzakelijke statistische toetsen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

Verwijzingen

Aerschot, D. van (2008). *Optimale bedrijfsvoering bij de politie. Blauw beter op straat*. Antwerpen: Maklu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63, 5, p. 586-606.

Blumstein, A. (1999). 'Measuring What Matters in Policing'. In: Langworthy, R.H. (ed.) (1999). *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*. Washington, DC: National Institute of Justice, p. 5-10.

Bolle, C. de (2012). *Opdrachtbrief 2012-2016*. Visie van de Commissaris-generaal op de federale politie.

Bouckaert, G. & Auwens, T. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: Die Keure.

Bozeman, B., & Feeney, M.K. (2011). *Rules and Red Tape. A prism for Public Administration Theory and Research*. New York: M.E. Sharpe

Bruggeman, W., De Wree, E., Goethals, J., Ponsaers, P., Van Calster, P., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (2009). *Van pionier naar onmisbaar. 30 jaar panopticon*. Antwerpen: Maklu.

Bruggeman, W., Devroe, E. & Easton, M. (2010). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming. Panopticon Libri nr. 4*. Antwerpen: Maklu.

Capgemini (2007), *Beleidsdoorlichting prestatiebesturing politie*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012), *Veiligheidsmonitor 2012*.

Centraal Planbureau (2003). *Performance contracts for police forces* (CPB Publication No. 31). Retrieved from <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/performance-contrasts-police-forces.pdf>

Dadds, V., T. Scheide (2000), *Police Performance and Activity Measurement*, Australian Institute of Criminology

Devroe, E., Ponsaers, P., Easton, M., Cachet, L., & Meershoek, G. (2013). *Schaalveranderingen*. Antwerpen: Maklu.

Diez-Ticio, A. & Mancebon, M-J. (2002). The Efficiency of the Spanish police service: an application of the multiactivity DEA model. *Applied Economics*, 34, 3, p. 351-362.

Dijk, J. van (2008). *The World of Crime. Breaking the Silence on Problems of Security, Justice, and Development Across the World*. Los Angeles: Sage.

- Dooren, van, W. & Bouckaert, G. (2009). 'Performance measurement and management in public sector organizations'. In: Bovaird, A.G., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance*, 2nd ed. London: Routledge, p. 151-164.
- Drake, L.M. & Simper, R. (2000). Productivity estimation and the size-efficiency relationship in English and Welsh police forces. An application of data envelopment analysis and multiple discriminant analysis. *International Review of Law and Economics*, 20, 1, p. 53-73.
- Drake, L.M. & Simper, R. (2001). The Economic Evaluation of Policing Activity: An Application of a Hybrid Methodology. *European Journal of Law and Economics*, 12, 3, p. 173-192.
- Dunleavy, P. & L. Carrera (2013), *Growing the Productivity of Government Services*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Federale Politie (2012a). *Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015*. Goedgekeurd door de ministerraad op 1 maart.
- Federale Politie (2012b). *Politie Criminaliteitsstatistieken 2012*.
- Garicano, L. & Heaton, P. (2010). Information Technology, Organization, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments. *Journal of Labor Economics*, 28, 1, p. 167-201.
- Godown, J. (2009). The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction. *Police Chief*, 76, 8, p. 36-43.
- Gomes, P.S., Mendes, S.M. & Carvalho, J.B. (2006). Performance Measurement of the Portuguese Police Force using the Balanced Scorecard. *Proceedings of the 2006 4th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms*. Portugal: Ministerio da Ciencia.
- Gorman, M.F., & Ruggiero, J. (2008). Evaluating US state police performance using data envelopment analysis. *International Journal of Production Economics*, 113, 2, p. 1031-1037.
- Greenberg, D.F. (2014). Studying New York City's Crime Decline: Methodological Issues. *Justice Quarterly*, 31, 1, p. 194-228.
- Harrendorf, S. & Smit, P. (2010). Attributes of Criminal Justice Systems: Resources, Performance and Punitivity. *Publication Series European Institute for Crime Prevention and Control*, 64, p. 113-152.
- Hoorn, J. van (2010), *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*, Den Haag: Boom
- Inamdar, N., Kaplan, R.S. & Bower, M. (2002). Applying the balanced scorecard in healthcare provider organizations. *Journal of Healthcare Management / American College of Healthcare Executives*, 47, 3, p. 179-195.
- Kaplan, R. S. & Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70, 1, 71-79.

- Kaplan, R.S. & Norton, D.R. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part 1. *Accounting Horizons*, 15, 1, p. 87-104.
- Kelling, G.L. (1992). Measuring What Matters: A New Way of Thinking About Crime and Public Order. *City Journal*, 2, p. 21-33.
- Kelling, G.L. (1999). 'Measuring What Matters: A New Way of Thinking About Crime and Public Order'. In: Langworthy, R.H. (ed.) (1999). *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*. Washington, DC: National Institute of Justice, p. 27-36.
- Kelling, G.L. & Sousa, W.H. (2001). *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms*. New York, NY: Center for Civic Innovation, Manhattan Institute.
- Kruissink, M. (1993). Politie-prestaties meten. *Nederlands Tijdschrift Voor Criminologie*, 35, 1, 27.
- Liedenbaum, C. (2003). *Opheldering gezocht! Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentage tussen Utrecht en Münster*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente.
- McDonald, P.P. (2002). *Managing police operations. Implementing the New York Crime Control Model – CompStat*. Stamford, CT: Wadsworth.
- Meijer, J.-W. (2003). Verslaggeving over risico's. *MAB*, 77, 3, p. 109-118.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (1998), *Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (2003), Landelijke Kader nationale politie 2003-2006, *Staatscourant*, 72, p. 11.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), *Jaarverslag Nederlandse politie 2012*.
- Moore, M.H., Thacher, D, Dodge, A., & Moore, T. (2001). Recognizing Value in Policing: The Challenge of Measuring Police Performance. *Police Executive Research Forum*, 2002
- Moore, M.H. (2003). Sizing up Compstat: An important administrative innovation in policing. *Criminology & Public Policy*, 2, 3, p. 469-494.
- Moore, H.M., & Braga, A.A., (2003). Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny. *Policing: An international journal of police strategies & management*, Vol 26, Iss 3, pp. 439 – 453
- Moore, M.H. & Braga, A.A. (2003). The bottom line of policing. What citizens should value (and measure!) in police performance. *Police Executive Research Forum*
- Musscher, P., & Versteegh, P. (2013). Veiligheidssturing én prestatiesturing, een uitstekende match. *Cahiers Politiestudies*, 26, 1, p. 165-191.
- Neyroud, P. (2008). Past, Present and Future Performance: Lessons and Prospects for the Measurement of Police Performance. *Policing Oxford*, 2, 3, p. 340-348.

O'Connell, P.E., & Straub, F. (2007). *Performance-based management for police organizations*. Long Grove, IL: Waveland Press.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y: Plume.

Pauwels, L., Noppe, J., & Verhage, A. (2012). Politiesterkte en omgevingsindicatoren: methodologische lessen uit een verkennende omgevingsanalyse naar basisfunctionaliteiten. *Panopticon*, 33 (6) p. 506-529.

Punch, M. (2006). *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie: policy transfer en de Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Shane, J.M. (2007). *What every chief executive should know: Using data to measure police performance*. Flushing, NY, Looseleaf Law Publications.

Silverman, E.B. (1999). *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press.

Smit, P.R., Van Tulder, F.P., Meijer, R.F. & Groen, P.P.J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: WODC.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tak, P. J. P., Fiselier, J., & Put, H. (2002). *Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Trojanowicz, R. (1992). *Toward Development of Meaningful and Effective Performance Evaluations*. USA: Michigan State University.

Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*. Delft: IPSE Studies.

Verschelde, M. & Rogge, N. (2013). *Gemeenschapsgerichte lokale politiezorg: Geen autonomie zonder accountability*. Itinera Institute Analyse. Brussel: Itinera Institute.

Vollaard, B. A. (2006). *Police effectiveness: Measurement and incentives*. Santa Monica, CA: RAND.

Vroegop, J., & Tak, P.J.P. (2005). *Opgelost. Een onderzoek naar capaciteitsverdeling en opsporingsprestaties binnen politieregio's in Nederland (1996-2003)*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Walle, S. van der, (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: Instituut voor de overheid.

Weisburd, D.L. & Braga, A.A. (eds.) (2006). *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press.

Wiebrens, C. J. (2002). Strategie en beleid - Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie. *Economisch-statistische Berichten*, 87, 4389, 900-903.

Wisniewski, M. & Dickson, A. (2001). Measuring Performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard. *The journal of the Operation Research Society*, 52, 10, p. 1057-1066

Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 227-242.

Zouridis, S. (2004). *Wegen naar vertrouwen*. Leusden: BMC.

Zouridis, S. (2011). *Politieprestaties in kaart. Prestaties en het presterend vermogen van de politie*. Apeldoorn: Politieacademie

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van respondenten voor de interviews

R. Boswinkel, Ministerie van Veiligheid en Justitie

M. Bravo, Ministerie van Veiligheid en Justitie

N. Goos, Nationale Politie

R. Heijman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

J. van Hoorn, Nationale politie

V. Houbrechts, Lokale Politiezone Leuven

R. Jansen, Openbaar Ministerie

L. de Jong, Ministerie van Financiën

I. Kalksma, bureau regioburgemeesters

K. Loyens, Leuvens Instituut voor Criminologie

J. Mikkers, burgemeester Veldhoven

I. Nagtegaal, Openbaar Ministerie

A. Olthof, Ministerie van Veiligheid en Justitie

P. van Os, Politieacademie

P. den Oudsten, burgemeester Enschede

L. Remie, Ministerie van Veiligheid en Justitie

J. de Ridder, Openbaar Ministerie

M. Roelse, Nationale politie

L. Spliet, Ministerie van Veiligheid en Justitie

M. Stinckens, Leuvens Instituut voor Criminologie

E. Verweij, Ministerie van Financiën

Bijlage 2: Politiestrategieën

De keuze voor indicatoren voor productie kent een diepere laag, namelijk een specifieke interpretatie van of voorkeur voor de primaire functie of taak van de politie. Waarvoor is de politie er eigenlijk, of, met andere woorden, wat is de ‘werkelijke’ taak van de politie? In een eerder rapport over politiestatistiek zijn de posities in dit debat samengevat aan de hand van twee controverses (Zouridis, 2011). Deze zijn toen als volgt getypeerd:

1. De vraag of het bij de productie van de politie moet gaan om de *veiligheid van burgers en hun gemeenschappen* dan wel om de mate waarin de *rechtsorde wordt geschonden*. Hoewel veiligheid en schending van de rechtsorde veel met elkaar te maken hebben en deels in elkaars verlengde liggen, levert het kiezen van een van deze startpunten nogal uiteenlopende indicatoren voor de productie van de politie op. Bij veiligheid van burgers en hun gemeenschappen is de burger (of een gemeenschap) uiteindelijk het ijkpunt voor de vraag of de politie produceert. In welke mate wordt de veiligheid van burgers en hun gemeenschappen bedreigd door criminaliteit? Wordt de rechtsorde als vertrekpunt gekozen, dan is de vraag of de veiligheid toe- of afneemt strikt genomen niet aan de orde. Dan gaat het immers primair om de vraag of er sprake is van overtreding van enig rechtsregel.
2. De vraag of de politie er is voor *veiligheid* of voor *rechtvaardigheid*. Ook voor veiligheid en rechtvaardigheid geldt dat ze met elkaar te maken hebben en theoretisch in elkaars verlengde kunnen worden geplaatst. Hoe meer rechtvaardigheid, hoe meer veiligheid, en andersom. Toch levert de keuze voor het ene of het andere concept als startpunt voor de omschrijving van de productie van de politie nogal uiteenlopende resultaten op. Wordt veiligheid als startpunt genomen, dan produceert de politie pas als de veiligheid in de samenleving toeneemt omdat burgers en bedrijven niet worden bedreigd in hun lijf en goed. Wordt daarentegen rechtvaardigheid als startpunt genomen voor de productie van de politie, dan gaat het er bijvoorbeeld om dat misdaad niet loont. Met andere woorden, de politie produceert (tot op zekere hoogte ongeacht het exacte niveau van veiligheid) pas als misdaad daadwerkelijk wordt bestraft.

In combinatie leveren deze controverses vier benaderingen op:

	Burgers – gemeenschappen	Rechtsorde
Veiligheid	Veiligheid voorop	Geen overtreding blijft onbestraft (‘zero tolerance’)
Rechtvaardigheid	De wetsgetrouwe burger beschermd	Misdaad mag niet lonen

Deze posities bij het bepalen van wat de productie van de politie is, kunnen als volgt worden toegelicht.

1. *Veiligheid voorop*: de politie produceert in deze benadering als de mate van fysieke en sociale wanorde in de ogen van burgers en hun gemeenschappen wordt teruggebracht. Hoe minder orde in de ogen van burgers en hun gemeenschappen, hoe minder politieproductie. En andersom. De door burgers ondervonden criminaliteit, maar ook de overlast en verloederling (in de fysieke en de sociale publieke ruimte), de ervaren onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens zijn de belangrijkste graadmeters voor de productie van de politie. In deze benadering wordt aan de hand hiervan de productiviteit van de politie vastgesteld.
2. *Geen overtreding blijft onbestraft (zero tolerance)*: in deze benadering is het aantal schendingen van de rechtsorde de maatstaf voor politieproductie. De politie produceert in de mate waarin deze erin slaagt het aantal overtredingen van wettelijke regels terug te brengen, los van de vraag of deze overtredingen nu wel of niet bijdragen aan het veiligheidsgevoel van burgers en hun gemeenschappen. De rechtsorde en handhaving daarvan zijn doelen op zich. De indicatoren zijn in deze benadering eenvoudig: het aantal overtredingen van wettelijke bepalingen. Het probleem ontstaat bij de betrouwbaarheid, want hoe wordt het aantal overtredingen vastgesteld. Bij delicten die door aangiften van slachtoffers of door signalering door agenten ter kennis komen van de politie is de politie afhankelijk van de keuze en de interpretatie van slachtoffers en agenten. In hoeverre beschouwen deze een gedraging als vallend onder een delictsomschrijving (denk aan een scheldpartij, die al dan niet bedreiging oplevert, maar ook aan sommige zedendelicten) en in hoeverre zijn ze bereid om deze ook als zodanig te rapporteren? Bij niet door aangifte ter kennis van de politie komende delicten is deze benadering zo mogelijk nog onbetrouwbaarder, want afhankelijk van de inzet en opsporingsinspanning van de politie. Hoe minder politieagenten en rechercheurs zoeken naar drugshandel, hoe minder drugshandel uit de cijfers blijkt.
3. *De wetsgetrouwe burger beschermd*: in deze benadering produceert de politie naarmate de politie er in slaagt om burgers die zich aan de wet houden het gevoel te geven dat ze zich beschermd weten of dat de politie er voor hen is. De belangrijkste indicatoren hiervoor zijn of wetsgetrouwe burgers zich beschermd voelen door de politie en aangeven ervan uit te kunnen gaan dat de politie er voor hen is. Daarvoor zijn zowel meer subjectieve als objectieve indicatoren denkbaar. De indicatoren worden wederom primair ontleend aan wat burgers (en bedrijven) als bescherming ervaren. Dat kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in het vertrouwen in de politie, waarvan we hebben gezien dat het sterk correleert met de vraag of de politie er is als het nodig is. Ook kan het tot uitdrukking komen in de aangiftebereidheid van burgers, zoals Van Dijk (2008) betoogt.

Misdaad mag niet lonen: in deze benadering is de belangrijkste productie van de politie het bestraffen van overtredingen van de (straf)wet(geving). Omdat de politie zelf doorgaans niet straft, zal de bijdrage van de politie geplaatst moeten worden in een groter geheel namelijk dat van het strafrechtelijk systeem. De bijdrage van de politie is in vier indicatoren onder te brengen: (1) ervoor

zorgen dat overtredingen van de wet maximaal ter kennis komen van de politie (dus aangiftebereidheid), (2) ervoor zorgen dat bij de overtredingen de juiste overtredders worden gevonden (dus ophelderingspercentage) en (3) ervoor zorgen dat het Openbaar Ministerie en de rechter maximaal in staat worden gesteld overtredders te bestraffen (dus aantal septs), en (4) maximaal bijdragen dat de opgelegde straf ook ten uitvoer wordt gelegd (aantal veroordelingen en geëxecuteerde sancties). Hiervoor kunnen ratio's worden opgesteld die uitdrukken (1) de kans dat een overtreding ter kennis komt van de politie, (2) de kans dat bij een overtreding ook de verdachte wordt gevonden, (3) de kans dat de verdachte een straf krijgt opgelegd en (4) de kans dat de opgelegde straf ook daadwerkelijk tot executie leidt. Gecombineerd leveren deze ratio's een maatstaf op die sanctie zekerheid kan worden genoemd: de mate waarin een overtreding daadwerkelijk wordt bestraft.

Bijlage 3. Indicatoren in het model van Shane (2007)

Department Goal	Critical Dimensions	Success Indicators	Performance Indicators
Controlling Fear and Crime	Reducing crime and criminal victimizations	1. Reducing crime and victimization rates (adult and juvenile) 2. Reducing total FBI Part I and Part II crimes ¹⁵ 3. Reducing status offenses	1. Number and disposition of arrests for Part I and Part II crimes (by patrol, by detectives, by others) 2. Number and disposition of Part I and Part II crimes 3. Number of Part I and Part II crimes per 1,000 residents 4. Number and disposition of traffic summonses issued (pedestrian, parking and moving) 5. Number and disposition of peddler/vendor-license summonses issued 6. Number of traffic warnings issued 7. Number and disposition of field interrogations 8. Number and disposition of car stops 9. Number and disposition of directed patrols 10. Number and disposition of vertical patrols 11. Number and disposition of street closures 12. Number and disposition of road safety checkpoints 13. Number and disposition of crackdown operations 14. Number and disposition of decoy operations (narcotics buy/bust; fencing; sting car; street crime) 15. Number and disposition of licensed retail shop inspections (budget motels; pawn; firearms; alcohol) 16. Number of clandestine drug labs disrupted 17. Number and disposition of gangs and organized crime syndicates dismantled 18. Number of gangs and organized crime syndicates dismantled 19. Ratio of recovered stolen vehicles; stolen vehicles (local only) 20. Number and disposition of counterfeiting operations (money; prescriptions; IDs; motor vehicle titles; drivers licenses) 21. Number and disposition of missing/runaway juveniles (NCMEC involvement) 22. Number and disposition of curfew violations

¹⁵ Het gaat hier om de classificatie van criminaliteit conform het in de Verenigde Staten gehanteerde systeem van Uniform Crime Reports (UCR). Zie voor de classificatie <http://www.fbi.gov/stats-services/crimestats>.

			<p>23. Number and disposition of truancy violations</p> <p>24. Number of juvenile crime victims and perpetrators</p> <p>25. Number of days to repeat victimization</p> <p>26. Number and rate of repeat victims</p> <p>27. Number of temporary and permanent domestic violence restraining orders served</p> <p>28. Number of suppressible incidents; ratio suppressible; non-suppressible</p> <p>29. Value and type of assets seized through civil enforcement (vehicles, property, financial accounts)</p> <p>30. Number of nuisance locations temporarily and permanently closed via civil enforcement (police padlock)</p> <p>31. Number of stranger-to-stranger crimes; ratio of stranger:acquaintance crimes</p> <p>32. Number, nature and disposition of successful problem solving/situational crime prevention projects</p>
	Holding offenders accountable	<p>1. increasing clearance rates</p> <p>2. increasing conviction rates</p> <p>3. increasing enforcement action (warrants issued and served; evictions; searches; scofflaw)</p> <p>4. reducing recidivism (offender compliance with parole and probation; selective incapacitation; "no bail" provisions; preventive detention)</p> <p>5. Increasing intelligence gathered (prisoner debriefings; confessions)</p>	<p>1. Number of investigations cleared by arrest</p> <p>2. Percent of cleared investigations resulting in incident</p> <p>3. Percent of successful prosecutions (guilty pleas and trials)</p> <p>4. Percent of cases turned over to federal government for prosecution</p> <p>5. Percent and findings from adverse suppression hearings</p> <p>6. Rate of witness identifications</p> <p>7. Rate of false confessions</p> <p>8. Number and disposition of officers who failed to appear in court after being subpoenaed</p> <p>9. Percent of investigations with sworn statements and interrogations obtained (victim, witness, suspect)</p> <p>10. Number and disposition of arrest and search warrants issued and executed</p> <p>11. Number and disposition of wiretaps conducted</p> <p>12. Number of warrant checks and percent of "hits" (local and NCIC)</p> <p>13. Number and findings of polygraph examinations conducted</p> <p>14. Number and findings of voice-stress examination conducted</p> <p>15. Number and disposition of crime bulletin/"wanted" posters issued</p>

	<p>blight and enhancing personal safety</p>	<p>(social and physical conditions that contribute to fear and blight; levels of fear; suspicious circumstances)</p> <p>2. Reporting changes in self-defense measures (levels and types)</p> <p>3. Empowering communities to help themselves (social capital and social cohesion; partnerships)</p> <p>4. Reducing harmful student, young adult and underage activities</p>	<p>through annual community survey</p> <p>2. Rate of reported security measures through quarterly residential and commercial security surveys</p> <p>3. Number of new alarm permits; ratio of permits: structures (commercial and residential)</p> <p>4. Number of new gun permits by type (handgun, shotgun, rifle; purchase and carry)</p> <p>5. Number of new community partnerships and neighborhood crime watch groups formed</p> <p>6. Number and disposition of intergovernmental partnership (FBI, DEA, ATF, state police, victim/witness advocacy)</p> <p>7. Number and disposition of citizen follow-up visits by detectives</p> <p>8. Number and size of community empowerment grants</p> <p>9. Number and disposition of police-led community anti-crime/anti-drug marches</p> <p>10. Attendance during “National Night Out” events (typically held in August)</p> <p>11. Number of graffiti markings removed within 24 hours of discovery</p> <p>12. Number and variety of crime prevention seminars (livery services; 24-hour establishments)</p> <p>13. Number of CFS for suspicious vehicles, persons and shots fired</p> <p>14. Number and nature of neighborhood conditions corrected within 45 days of notice</p> <p>15. Number and disposition of abandoned cars impounded</p> <p>16. Number and disposition of firearms recovered</p> <p>17. Number of abandoned structures secured and razed</p> <p>18. Number and nature of repeat locations identified (“hot spots”)</p> <p>19. Number of students who graduate from DARE and GREAT programs</p> <p>20. Number and disposition of rave parties disrupted</p> <p>21. Number and disposition of underage alcohol operations</p> <p>22. Number and findings of fraternity/sorority inspections</p> <p>23. Number and disposition of police-led community initiatives (block parties, teen courts,</p>
--	---	---	--

			<p>conflict-dispute resolution/mediation, mentoring, forums/discussions, community clean-ups, recreation events)</p> <p>24. Number and attendance level of community meetings held</p>
	<p>Guaranteeing safety in public and quasi-public places</p>	<p>1. Increasing utilization of parks and other public or quasi-public space (homeless population; EDPs; ridership on public transportation</p> <p>2. Reducing traffic conditions (fatalities, injuries and property damage; motor vehicle and pedestrian-related problems – DWI, gridlock, cruising, aggressive driving, jaywalking)</p> <p>3. Increasing property values</p> <p>4. Increasing safety for vulnerable populations (Internet predation; schools; elderly; juveniles; women)</p>	<p>1. Number of traffic summonses and warnings issued by type (moving, parking, pedestrian)</p> <p>2. Number and disposition of road safety checkpoints (street racing, cruising, residential speeding, DWI)</p> <p>3. Number and disposition of radar operations</p> <p>4. Number and nature of vehicular and pedestrian accidents</p> <p>5. Number and findings of bus, taxi, subway and transit portal inspections</p> <p>6. Number of homeless relocated to shelters; occupancy rate at local shelters</p> <p>7. Number of citizens using public parks</p> <p>8. Percent of students using “safe schools” corridors</p> <p>9. Number of reported crimes on school grounds (bullying, bomb threats, false fire alarms, fights/assaults, vandalism, theft, break-ins)</p> <p>10. Number and disposition of drunk drivers apprehended</p> <p>11. Number of intersections cleared of vehicular traffic congestion</p> <p>12. Number and disposition of car stops for aggressive driving</p> <p>13. Number of EDPs relocated to hospital/care facility</p> <p>14. Number and disposition of Internet sting operations</p> <p>15. Number and disposition of youths detained and arrested for disorderly conduct</p> <p>16. Number of CCTV cameras installed and results from observations</p> <p>17. Number and disposition of budget motel disorder operations</p> <p>18. Number and disposition of registered criminal informants (reliability)</p> <p>19. Number and disposition of sex-related operations (prostitution, brothel, trafficking)</p> <p>20. Number of parolees and probationers residing in the community</p> <p>21. Number of registered sex offenders in community</p>

Delivering public value through budgeting accountability	Using financial resources fairly, efficiently and effectively	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducing costs (stabilizing unfunded mandates or priorities; budget compliance; overtime; civilianization) 2. Reducing total calls for service (misuse and abuse of 911) 3. Increasing agency inflows (grant funds) 4. Increasing deployment efficiency/fairness based on proportional need (scheduling efficiency) 5. Reducing occupational injuries and health-related problems 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Number of police programs delivered (victim/witness assistance) 2. Average cost per citizen 3. Average cost per call for service 4. Average cost per unit per program 5. Total cost to deliver programs 6. Unit cost per prisoner/hospital watch 7. Material cost per unit per program 8. Equipment cost per unit per program 9. Salary rate per employee hour per program 10. Average hours per unit, per program, delivered 11. Number of units per year, per program, delivered 12. Number of personnel required per unit 13. Total employee hours per modality 14. Number of false burglar alarms 15. Total dollars in fines collected for false burglar alarms 16. Number of calls to 311 or 7-digit non-emergency number; ratio emergency: non-emergency calls 17. Number, nature, cost, and disposition of employee/union grievances 18. Number, nature, cost and disposition of EEOC companies 19. Total overtime expended by category and division 20. Total cost of paraded, festivals, special events and reimbursements 21. Unit cost of property/contraband destroyed 22. Number of property items converted and donated to community groups 23. Deployment level based on semi-annual workload analysis 24. Average number of sworn officers on-duty per tour 25. Relief factor by title 26. Total agency inflows (state, federal and private grant dollars; fines; forfeiture funds; auction; donations) 27. Percent of department goals achieved within budget 28. Percent of police vehicles available for service 29. Number of fleet assets by type 30. Sworn civilian personnel ratio 31. Sworn officers per square mile
--	---	--	---

			<p>32. Length of staff member service by percent within specific rank</p> <p>33. Ratio of actual strength; authorized strength</p> <p>34. Number and rate of sick-leave days consumed</p> <p>35. Number of light duty hours consumed; total personnel on light duty</p> <p>36. Percent of workforce satisfied with employment conditions and relationships at work</p> <p>37. Number of officers disarmed/restricted-duty status</p> <p>38. Number of office-hours consumed by restricted duty status</p> <p>39. Number and disposition of on-duty injuries</p> <p>40. Number and findings of police vehicle collisions (at-fault, contributory, not at fault)</p> <p>41. Number of volunteer hours; total volunteers</p> <p>42. Number of reservist hours; total reservists</p> <p>43. Number of auxiliary hours; total auxiliaries</p> <p>44. Percent of property converted for department use.</p>
Reverence for law and authority	Using force and authority fairly, efficiently and effectively	<p>1. Reducing citizen complaints (use of force; police shootings; pursuits; resisting arrest)</p> <p>2. Reducing settlements in liability suits</p> <p>3. Increasing early intervention</p> <p>4. Increasing competencies and professionalization (education level; department accreditation)</p>	<p>1. Number and disposition of citizen complaints by category</p> <p>2. Average internal affairs investigation time (days)</p> <p>3. Ratio of citizen complaints sustained: not sustained</p> <p>4. Percent of personnel in compliance with department policy (drug screening; integrity tests; bureau and division audits)</p> <p>5. Percent compliance with consent decree during a defined time period</p> <p>6. Total dollars paid in lawsuit settlements</p> <p>7. Incidence and prevalence of in-custody deaths and injuries</p> <p>8. Incidence and prevalence by disposition of police shootings (fatalities and injuries)</p> <p>9. Incidence and prevalence by disposition of police firearms discharges</p> <p>10. Percent of SWAT incidents resolved without injury or force</p> <p>11. Number of bullets fired by police officers</p> <p>12. Incidence and prevalence by disposition of obstructing/interfering with an offices</p> <p>13. Incidence and prevalence by disposition of use of force incidents (chemical spray; dogs; mounted; TASER; baton; firearm; ASP)</p> <p>14. Number and disposition of officer-initiated</p>

			<p>citizen encounters</p> <p>15. Incidence and prevalence by disposition of resisting arrest</p> <p>16. Incidence and prevalence by disposition of aggravated assault on police officer</p> <p>17. Number and disposition of officers identified and retrained through early warning system (EWS)</p> <p>18. Number and disposition of secondary (spin-off) investigations from ICV review</p> <p>19. Number and nature of personnel retrained</p> <p>20. Number of hours and variety of training offered (career development seminars)</p> <p>21. Percent of personnel who fail firearms qualification</p> <p>22. Percent of command rank personnel who satisfactorily complete advanced management training (FBINA, Northwestern Police Staff and Command, PERF SMP)</p> <p>23. Percent of officers and detectives who satisfactorily complete discretionary and state mandated in-service training</p> <p>24. Percent of supervisors and mid-level managers who satisfactorily complete advanced supervision training</p> <p>25. Percent of personnel with baccalaureate and advanced (graduate) degrees</p> <p>26. Percent compliance with Freedom of Information Act</p> <p>27. Percent of promulgated policies codified in department manual within 30 days</p> <p>28. Percent and nature of personnel receiving commendations/award citations</p> <p>29. Percent of officers who receive satisfactory and “above average” performance evaluations</p> <p>30. Percent of prisoners who escape from police custody</p> <p>31. Percent of prisoners who exceed holding-time thresholds</p> <p>32. Average time to process a single prisoner from custody to release (cycle time)</p> <p>33. Number of consecutive years of department accreditation (CALEA)</p> <p>34. Percent of accreditation goals achieved</p> <p>35. Number and disposition of police pursuits</p>
Satisfying customers through	Satisfying customer demands and	1. Increasing satisfaction with police services	<p>1. Percent of citizens satisfied with police service via annual community survey</p> <p>2. Percent of response time goals achieved</p>

service and accountability	achieving legitimacy with those policed	<p>(response times; PSAP mandates; service contacts)</p> <p>2. Increasing citizen perception of integrity, equitability and fairness</p> <p>3. Meeting or exceeding established total service-time thresholds</p> <p>4. Increasing information/technology assets</p>	<p>3. Average response time to CFS by type of call (including queue and travel time)</p> <p>4. Number and disposition of CFS dispatched</p> <p>5. Percent of dispatched CFS that are “unfounded”</p> <p>6. Percent of CFS by final disposition type</p> <p>7. Percent of queue goals achieved</p> <p>8. Percent of total service-time thresholds achieved</p> <p>9. Percent of citizens who perceive the police as fair and legitimate via annual community survey</p> <p>10. Percent of beat/sector boundaries that correspond with identifiable neighborhoods</p> <p>11. Number of calls expedited by telephone reporting unit (TRU)</p> <p>12. Ratio of calls dispatched: calls expedited via TRU</p> <p>13. Number of emergency calls for service answered in under 11 seconds</p> <p>14. Number of non-emergency calls for service answered in under 21 seconds</p> <p>15. Number of abandoned 911 calls to the PSAP</p> <p>16. Number of 911 calls received</p> <p>17. Number and disposition of telephone calls received via “1-800-tip-line” (internal affairs; narcotics; vice; Crime-stoppers)</p> <p>18. Number of web-page “hits”, forms downloaded and services used</p> <p>19. Number of email list serv messages sent</p> <p>20. Number of positive/favorable department issued press releases in print</p> <p>21. Number of public service announcements (PSAs)</p> <p>22. Number and disposition of directed citizen contacts (informal social contact)</p> <p>23. Percent of victims contacted by detectives within 24 hours for follow-up</p> <p>24. Percent of vehicle owners notified within 48 hours their vehicle is in police custody (recovered or impounded)</p> <p>25. Number and disposition of personal service contacts handled (senior citizen escorts and check-ins, death notifications, vacant house checks, MV lockouts, check welfare, funeral escorts)</p> <p>26. Number and variety of victim-witness service provided and the number served (transportation, violent crime compensation, social service)</p>
----------------------------	---	--	---

			<p>referrals)</p> <p>27. Percent of found/recovered property returned to owner</p> <p>28. Number of pieces and value of stolen property recovered</p> <p>29. Percent of found/recovered property linked to a criminal suspect</p> <p>30. Percent of the workforce that resembles the community's demographic profile (level of racial, ethnic, and gender diversity)</p> <p>31. Percent of the workforce that is bi- or multilingual (read, write or speak; sign language)</p> <p>32. Number of desktop computers, MDCs and hand-held devices deployed</p> <p>33. Percent of recruiting goals achieved</p> <p>34. Number of public recognition awards</p> <p>35. Number of Citizens Police Academy classes and graduates</p> <p>36. Overall attrition rate</p> <p>37. Number and findings from exit interviews of separated employees</p> <p>38. Percent of personnel vacancies filled within 90 days of the vacancy</p> <p>39. Percent of practical exercises that meet or exceed department performance standards (the capacity to respond as measured by: 1) timeliness and level of deployment-time to muster at staging area; 2) number of required assets activated-equipment; 3) percent of availability-personnel recall and staffing strength; 4) level of redundancy, and (5) number of hours to: a) declare the situation "under control", b) restore general community normalcy, and c) restore normal operating environment)</p> <p>40. Number of permits/applications processed within 30 days (firearms, parades, block parties)</p>
--	--	--	---

Bijlage 4. Toepassing van de BSC in Schotland

Customers		Internal processes	
Action	Measures	Action	Measures
1. Reduce opportunities for vandalism 2. Improve target hardening 3. Encourage local authority to identify known hotspots 4. Increase public involvement	a) Change in crime count statistics b) Percentage of security advice actually implemented c) Increase in number of hotspots identified d) Change in the number of incidents reported by the public e) change in public awareness of the police initiative	1. Identify vandalism hotspots 2. Police crime pattern analysis 3. Increase targeted police patrolling 4. Introduce Crimestoppers hotline	a) change in the total number of target areas identified b) change in the quality of information about known hotspots c) number of target initiatives successfully completed d) change in patrol deployment hours e) change in number of reported calls
Continuous Improvement		Financial	
Action	Measures	Action	Measures
1. Improve police intelligence gathering 2. Introduce briefings for patrol staff 3. Introduce special training for patrol staff	a) change in the number of related intelligence reports generated b) assessment of change in the quality and usefulness of the reports c) change in officer awareness and attitude to vandalism d) change in officer knowledge	1. Improve financial monitoring and control 2. Generate external sponsorship 3. Establish monitoring system for costs and savings	a) level of budget variance for the initiative b) amount of external sponsorship raised c) estimates of cost of prevented /reduced vandalism d) additional cost of initiative

Bijlage 5. Toepassing van de BSC in Portugal

Citizen satisfaction	Financial performance
Objective: Increase citizen satisfaction	Objective: Reduce costs
Action 1: Reduce crime and vandalism Action 2: Increase citizen participation Action 3: Improve the response time	Action 1: Increase financial and management control Action 2: Implement appropriate cost system
Indicator 1: Quality of delivery service Indicator 2: Image and prestige Indicator 3: Level of citizen satisfaction	Indicator 1: Budgeting Indicator 2: Level of budgeting execution Indicator 3: N° of policies by km and inhabitant
Operational efficiency	Innovation and change
Objective: Reduce crime rate	Objective: Increase the capacity to solve problems
Action 1: Prevent and identify crime Action 2: Increase policing community Action 3: Define central activities	Action 1: Improve information systems Action 2: Adoption of new technologies Action 3: Improve internal processes
Indicator 1: Quality of delivery service Indicator 2: Reduction crime rate Indicator 3: Productivity	Indicator 1: Investment in training and skills Indicator 2: Level of adoption of new technologies Indicator 3: Response time in the process resolution
Employee performance	
Objective: Increase productivity	
Action 1: Increase the level of qualification Action 2: Increase the level of motivation Action 3: Motivate the initiative capacity	
Indicator 1: Quality of service delivery Indicator 2: Level of productivity Indicator 3: Level of employee satisfaction	

Bijlage 6. Operationele indicatoren voor ‘community policing’ bij Trojanowicz (1992)

Outcomes INDIRECTLY Related to Officer Performance

Crime rates--Number and types of crimes in beat area; trends up or down from previous month, year; crime analysis. **Agency involvement**--Number and types of other public and private social service agencies operating in the community (including agencies working out of a Neighborhood Network Center).

(Statistics for crimes in the Community Officer's beat area are a valid part of any performance evaluation; however, it is important to recognize that this may be only indirectly related to the specific officer's performance. Also, while the participation of other public and private social service agencies in community-based problem solving is a valid goal, the Community Officer may lack the power to make this happen.)

Outcomes DIRECTLY Related to Officer Performance

Rates of targeted crimes--Number and type; monthly and annual trends.

(With input from the community, the Community Officer may have prioritized specific crimes: drug dealing, burglary, vandalism, etc.)

Neighborhood disorder:

- **Social disorder**--open drug use/sales, panhandlers, runaways, addicts, "winos," truants, curfew violations, prostitution, homeless, mainstreamed mental patients, unlicensed peddlers, gambling, loitering, unsupervised youngsters, youth gangs, etc.

- **Physical disorder**--graffiti, abandoned cars, abandoned buildings, potholes, trash in yards, litter on streets, building code violations (residences and businesses), etc.

[The first-line supervisor and the Community Officer can work together to decide which items apply, then they can develop ways to measure progress. Some items will be countable (see below); the Community Officer can tabulate how many abandoned cars are tagged and towed, but the overall perception of improvement in neighborhood decay will require an on-site assessment from the first-line supervisor. If resources are available, the department could also survey residents periodically to assess their perceptions of progress toward improving the safety and quality of life in the beat.]

Calls for service--Number and type; monthly and annual trends.

(Experience shows that a new Community Policing effort typically results in an increase in the number of calls for service from that area, as people begin to look to the police for solutions to problems more than in the past. However, over time, most effective Community Officers discover that the number of calls for service declines, as people wait to tell the Community Officer about problems in person, or because residents begin handling more conflicts informally. Monitoring calls for service not only helps verify whether the Community Officer is doing a good job in the beat, but public policymakers should also appreciate that the time saved allows the police to do more with the same resources.)

Quantifiable Activities (Community-Based Problem Solving)

(NOTE: There is some redundancy and overlap among categories.)

- **Communications**
 - **Community meetings**--How many, what kind, number of people in attendance. Did officer attend, organize, or both?
 - **Newsletter**--Size, frequency, number of readers.
 - **Organizing**--Number and type of block/watch groups formed; monthly and annual trends; number of other kinds of groups and projects formed; number of participants; demographics of participants; time spent.
 - **Telephone calls**--Number, type, time spent.
 - **Speeches**--Number, kind of group, size of audience, time spent.
 - **Home and business visits**--Number, type, time spent.
 - **Personal contacts** (on the street, drop-ins at office)--Number, type, time spent.
 - **Media contacts**--News releases, interviews, etc.
 - **Other outreach**--Surveys, feedback from community leaders, etc.
- **Social disorder**
 - Number and types of individual efforts undertaken by the officer aimed at the problems of social disorder listed above.
 - Number and type of group projects aimed at the problems of social disorder listed above; number of people involved; demographics of participants (race, income, etc.); participation of youth, area businesses, public agencies (Social Services, etc.), non-profit groups (Salvation Army, etc.)
- **Physical disorder** (beautification)
 - Number and type of individual efforts undertaken by the officer aimed at the problems of physical disorder listed above.
 - Number and type of group projects aimed at the problems of physical disorder listed above; number of people involved; demographics of participants (race, income, etc.); participation of youth, area businesses, public agencies (code enforcement, etc.) non-profit groups (Boy Scouts and Girl Scouts, etc.).
- **Anti-drug initiatives**
 - Number and type of individual and group initiatives aimed at drug use (demand); number of people involved; demographics of participants; participation of youth, area businesses, public agencies (drug treatment counselors, etc.), non-profit groups (12-Step Programs, etc.).
 - Number and type of individual and group initiatives aimed at low-level drug dealing (supply); number of dope houses closed; number of open drug markets closed; number of arrests; number of people involved; demographics of participants; participation of youth, area businesses, public agencies, non-profit groups.
- **Special groups**--Juveniles, youth gangs, women, the elderly, the disabled, the unemployed, the poor, etc.
 - Number and types of individual and group proactive initiatives aimed at the special needs of fragile, troubled, or uniquely vulnerable groups; number of people involved; demographics of participants; participation of youth, area businesses, public agencies, non-profit groups.
 - Note in particular those occasions when the Community Officer provided specific support to families, including single-parent families (individual or group initiatives aimed at individual families or groups of families to reduce problems of domestic violence, child abuse and neglect, etc.)

- **Networking**
 - Number and types of contacts (in person, telephone, correspondence) with: citizens, community leaders, business owners/managers, corporate officials, other social service or city service providers, agents of non-profit groups, church officials, teachers/educators, print and electronic media, etc.
- **Referrals**
 - Number and types of referrals; number and types of agencies involved; number of referrals per agency.
- **Intelligence gathering/information sharing**
 - Number of occasions when the officer received useful information that contributed to resolving a crime, drug, or disorder problem; amount and kinds of useful information generated about a crime, drug, or disorder problem (aliases, street names of drugs, availability of different kinds of drugs, etc.); contribution to crime analysis; number of occasions information was shared with others in the department (name of unit, type of information).
- **Innovation**
 - Documentable incidents where the Community Officer has demonstrated an imaginative approach toward problem solving, through new projects, new use of technology, etc.
 - List specific proactive initiatives: educational, athletic, and social activities for youth and families, etc.
- **Teamwork**
 - If Community Officers work as part of a team with other police officers (motor patrol, narcotics, etc.), the performance evaluation should reflect the numbers of contacts/joint activities; outcomes; time spent.
 - If the Community Officer is part of a Neighborhood Network Center, document the interaction with other public social service providers who work from the facility. Note separately those occasions when the Community Officer's role was specifically to protect the other social service agents and when the officer was a participant in group problem-solving.
- **Solicitation of resources**
 - Number and kind of donations from: individuals, foundations, private funders, corporations, small businesses, government agencies, etc. (Options can range from donated paint for a fix-up project to a monetary grant.)

Bijlage 7. Prioriteiten 2011-2014 Nederlandse politie

Landelijke prioriteiten 2011-2014¹⁶:

Prioriteiten 2011–2014		
Cluster I: De buurt veilig, voor bewoner en ondernemer		
prioriteit	doel/bijdrage politie	indicator
1. Aanpak van tenminste de helft van de criminele jeugdgroepen	<ul style="list-style-type: none"> – Standaardrapportage over problematische jeugdgroepen voorzien van advies voor agendering in de lokale driehoek zodat op basis van prioritering criminele (en overlast gevende) jeugdgroepen integraal en gericht aangepakt kunnen worden. – Het leveren van een bijdrage in de integrale aanpak zoals geformuleerd in een lokaal Plan van Aanpak middels Opsporing, Toezicht en Handhaving. 	<p>Een jaarlijkse standaardrapportage waarin het totaal aantal criminele jeugdgroepen en het totaal aantal aangepakte criminele jeugdgroepen is opgenomen.</p> <p>Deze rapportage wordt naar de lokale driehoek gezonden, voorzien van advies.</p>
2. Aanpak delicten met een hoge impact op het slachtoffer: overvallen, straatroof, inbraken, geweld	<ul style="list-style-type: none"> – Een stijging van de pakkans met 25% voor geprioriteerde high impact delicten teneinde gericht en snel verdachten op te sporen en daardoor meer zaken op te lossen. – De politie draagt bij aan het plan van aanpak overvalcriminaliteit door de opsporing op overvallen te intensiveren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Verdachtenratio «high impact» misdrijven: overvallen, straatroof, inbraak woning, geweld. Pakkans stijgt met 25%. – Verdachtenratio voor overvallen stijgt naar 40%.
3. Veiligheid op straat: de politie draagt –onder regie van de gemeenten waar de verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid en het opstellen van een integraal veiligheidsplan ligt- bij aan de lokale aanpak van	Het opstellen van de gebiedsscan.	Ieder korps stelt in haar gebied een gebiedsscan Criminaliteit en Overlast op, welke op verzoek aan de gemeente(n) wordt verzonden, voorzien van advies.

¹⁶ *Kamerstukken II 2010/2011, 29 628, nr. 256*

Prioriteiten 2011–2014		
onveiligheid. Dit geldt voor veiligheid in wijken, uitgaansgebieden, openbaar vervoer en rond coffeeshops		
4. Aanpak dierenmishandeling: 500 animal cops	500 gecertificeerde politiemedewerkers dierenpolitie.	In 2011 worden 125 politiemedewerkers uit de BPZ gecertificeerd. Vervolgens wordt op basis van een evaluatie bepaald hoe het groepspad naar 500 zich verder kan ontwikkelen.
Cluster II: Offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit		
5.a Versterking integrale aanpak cybercrime	De politie komt tot een significante verbetering van de intake en registratie van zowel high tech crime als high volume crime. Dit resulteert in een landelijk zicht op daders, zaken en aangiftes waardoor meer gericht cybercrime zaken worden aangepakt.	– Realisatie programma aanpak cybercrime – Realisatie Nationale Cyber Security Strategie (inclusief jaarlijkse stijging tot 20 zaken in 2014 door het THTC).
5.b Versterking aanpak kinderporno		– Realisering programma Verbetering aanpak kinderporno 2 en het plan «herziening (in)richting aanpak kinderporno».
6. Intensievere opsporing en hardere aanpak van CSV's op vooral de thema's mensenhandel, productie/in- en uitvoer van drugs, witwassen en zware milieucriminaliteit.	Er is sprake van verdubbeling van het aantal aangepakte CSV's. Hierbij is het uitgangspunt dat de integrale en financiële aanpak wordt gehanteerd. Hiermee wordt bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling in het programma afpakken (ketenafpraak).	De verdubbeling van het totaal aantal aangepakte CSV's t.o.v. 2009 kan blijken uit: – aantal aangepakte CSV's – aantal aangehouden verdachten gekoppeld aan CSV's. Uit het preweeg document moet standaard blijken dat de mogelijkheid tot financieel rechercheren en

Prioriteiten 2011–2014

		de bestuurlijke aanpak is onderzocht.
--	--	---------------------------------------

Cluster III Slagkracht voor onze professionals

7. Verbetering intake & afhandeling aangifte in kwantitatieve als kwalitatieve zin.	Verbetering afhandeling aangiften door standaardisering en vereenvoudiging aangifteproces.	Het terugmelden aan aangevers volgens een uniforme systematiek. – Bijdrage aan realisatie van het plan van aanpak «multichannel aanpak aangifte».
8. Aanvalsplan bureaucratie politie: daling van bureaucratische lasten met 25%.	De politie draagt bij aan de uitvoering van het aanvalsplan bureaucratische lasten.	Bijdrage leveren aan de uitvoering van het aanvalsplan administratieve lasten. In het aanvalsplan zijn meerdere indicatoren opgenomen.
9. Verbeteren heterdaadkracht	Zichtbaar en snel optreden door meer heterdaadaanhoudingen teneinde het aantal aangehouden verdachten te vergroten en snellere afdoening te realiseren.	– Heterdaadratio (de verhouding tussen wel en niet op heterdaad aangehouden verdachten) berekenen. Gewenste stijging vaststellen en realiseren.

Cluster IV Aanpak (faciliteerders) illegaliteit en criminele vreemdelingen

10. Het controleren, identificeren en overdragen van criminele (illegale) vreemdelingen aan de strafrechtketen, conform de werkwijze Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS) en aan de vreemdelingenketen ter	Uitvoeren van identiteitscontroles conform de WIVVG zodanig dat de identiteit van aan de strafrechtketen en vreemdelingenketen overgedragen verdachten bekend is, zodanig dat	– Van de in PSH-V geregistreerde identiteitsonderzoeken voldoet 90% in 2014 aan de afgesproken kwaliteitseisen. – Alle naar het OM verzonden pv's met een niet
---	---	---

Prioriteiten 2011–2014

fine van uitzetting.	vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden aan het plegen van strafbare feiten.	Nederlander als verdachte worden voorzien van een vreemdelingsnummer.
----------------------	---	---

Bijlage 8. Normering prestaties landelijke prioriteiten Nederlandse politie

Landelijke prioriteiten		Bronstelsysteem
Prio 1 : Aanpak van criminele jeugdgroepen		
Context	Criminele jeugdgroepen zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de jeugdcriminaliteit in Nederland. Ook veel overlast in de buurt kan op hun conto worden geschreven. De afspraak was dat in 2012 alle 89 (in 2010 in beeld gebrachte) criminele jeugdgroepen zijn aangepakt. Mei 2013 is een eindrapportage over de 89 criminele jeugdgroepen opgeleverd. De succesvolle aanpak op het gebied van jeugdcriminaliteit wordt in 2014 gecontinueerd.	
Onderwerp	Criminele jeugdgroepen	
Doelstelling	Voor de aanpak van alle aanwezige criminele jeugdgroepen levert de politie een betekenisvolle interventie.	
KPI	Criminele jeugdgroepen zijn aangepakt	Handmatig o.b.v. inventarisatie
	Dit blijkt uit de landelijke, halfjaarlijkse rapportage van het OM waarin in ieder geval is opgenomen:	Handmatig o.b.v. inventarisatie
	· Aantal standaardrapportages voorzien van een advies;	Handmatig o.b.v. inventarisatie
	· Aantal criminele jeugdgroepen dat is geprioriteerd in de lokale driehoek;	Handmatig o.b.v. inventarisatie
	· Aantal criminele jeugdgroepen waarvoor daadwerkelijk een integraal plan van aanpak is opgesteld; en	Handmatig o.b.v. inventarisatie
	· Welke interventies uit het plan van aanpak zijn door de politie uitgevoerd.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Effect	Daling (jeugd)criminaliteit en overlast in de buurt.	
Prio 2: Aanpak delicten met een hoge impact op het slachtoffer: overvallen, straatroof, woninginbraken en geweld. (High Impact).		
Context	Overvallen, straatroof en woninginbraken en geweld hebben zowel voor politiek, openbaar ministerie (OM) als politie de hoogste prioriteit. Het zijn delicten die een	

	grote impact hebben op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de maatschappij. De politie heeft daarom besloten de aanpak van High Impact Crime te versterken binnen de Nationale Politie.	
Onderwerp	Verdachtenratio High-impact	
Doelstelling	Pakkans neemt 25% toe.	
KPI	· Verdachtenratio: 37,5	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
	· Ratio op geweldsmisdrijven: 60;	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
	· Ratio op woninginbraken: 7,5;	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
	· Ratio op straatroof: 37,5; en	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
	· Ratio op overvallen: 45.	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
Onderwerp	Overvallen	
Doelstelling	Verhogen ophelderingspercentage tot 40%.	
KPI	Ophelderingspercentage uit LORS.	Op basis van LORS (Landelijk Overvallen Registratie Systeem)
Onderwerp	Overvallen	
Doelstelling	Daling van het aantal overvallen tot het niveau van 2006 (< 1.900).	
KPI	Aantal overvallen uit LORS.	Op basis van LORS (Landelijk Overvallen Registratie Systeem)
Onderwerp	Straatroven	
Doelstelling	Daling aantal straatroven met 25% t.o.v. 2009 naar 6.557	
KPI	Aantal straatroven.	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron BVH)
Effect	Het project HIC is erop gericht de aanpak van overvallen, straatroof, woninginbraak en mobiel banditisme (als HIC verschijningsvorm) te versterken met als resultaat betere prestaties. Daarbij ligt de focus van de inzet van de politie – conform de Strategie Aanpak Criminaliteit – op het verhogen van de pakkans, het afpakken van crimineel vermogen en op het verbeteren van de positie van het slachtoffer.	

Prio 3: Veiligheid in de buurt		
Context	In de gebiedsscan wordt onder andere aandacht besteed aan de veiligheid in wijken, uitgaansgebieden, openbaar vervoer en rond coffeeshops.	
Onderwerp	Gebiedsscan	
Doelstelling	100% van de verzoeken van de gemeenten voor het leveren van een gebiedsscan wordt beantwoord conform een uniform format die door de aandachtsgebiedhouder is opgesteld.	
KPI	Percentage uitgevoerde gebiedsscans.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Effect	De gebiedsscan kan door de gemeenten worden gebruikt voor het opstellen van een integraal veiligheidsplan en kan dus een bijdrage leveren aan het veiliger maken van buurten.	
Prio 5a: Versterking integrale aanpak cybercrime		
Context	Cybercrime vraagt een reactie van het korps ingegeven door noodzaak om als politie om te kunnen gaan met de toenemende digitalisering van de maatschappij en vanwege de actuele en voorziene ontwikkelingen in het criminaliteitsbeeld. De uitdagingen rond de aanpak van cybercrime raken (bijna) alle facetten van de politieorganisatie en het politiewerk.	
Onderwerp	Programma aanpak Cybercrime	
Doelstelling	Inrichting van een landelijk centrum Digitale Expertise met voorzieningen op eenheidsniveau dat functioneert als een landelijk geheel met een eigen technische infrastructuur.	
KPI	Digitale Expertise centra zijn ingericht.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Onderwerp	Programma aanpak Cybercrime	
Doelstelling	Standaardisering en uniformering van werkwijzen digitale expertise.	

KPI	Digitale Expertise centra werken volgens gestandaardiseerde en uniforme werkwijzen.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Onderwerp	Nationale Cyber Security Strategy	
Doelstelling	Stijging van het aantal volwaardige HTC opsporingsonderzoeken naar 20.	
KPI	Aantal afgeronde onderzoeken binnen HTC-team.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Onderwerp	Nationale Cyber Security Strategy	
Doelstelling	Inrichten van intelligence, kennis en expertise binnen een Flexibel Informatie en Expertise Team (FIET).	
KPI	· Het FIET is ingericht; en	
	· Capaciteitsuitbreiding - met in totaal 53 FTE.	o.b.v. Beaufort (personeelssysteem)
Onderwerp	Versterking van de politie organisatie	
Doelstelling	Vergroten opsporingscapaciteit 491 FTE (t.o.v. 2010) door instroom van nieuw, HBO(+) opgeleid met expertise op aanpak cybercrime. (jaaraanschrijving 2014)	
KPI	Aantal ingestroomde 'FTE's HBO+.	o.b.v. Beaufort (personeelssysteem)
Effect	Effectievere aanpak politie op cybercrime over de volle breedte.	
Prio 5b: Versterking aanpak kinderporno		
Context	Het huidige programma versterking aanpak Kinderporno en Kindersekstoerisme (NSKK) heeft looptijd tot einde 2014. De Strategische Stuurploeg NSKK (OM en politie) werkt aan visie voor de inbedding van het thema KP en KST in de zedenorganisatie na 2014, met als beoogd effect een eenduidige inrichting van Zeden en intensivering en landelijke aanpak (sturing) kinderporno en kindersekstoerisme.	
Onderwerp	Kinderporno	
Doelstelling	Uitbreiding van de capaciteit (75 FTE volgens Landelijke prioriteit, 150 FTE volgens inrichtingsplan)	

KPI	Gerealiseerde capaciteitsuitbreiding Kinderporno	o.b.v. Beaufort (personeelssysteem)
Onderwerp	Kinderporno	
Doelstelling	Stijging van aantal verdachten met 25% t.o.v. 2010 tot 594.	
	De doelstelling wordt gerealiseerd binnen de afgesproken focusverschuiving naar verdachten van seksueel misbruik bij kinderen en naar vervaardiging en verspreiding van kinderpornografisch materiaal.	
KPI	Aantal verdachten kinderporno aangedragen bij het OM.	o.b.v. info van OM
Onderwerp	Kinderporno	
Doelstelling	Uitvoering van het programmaplan versterking aanpak kinderporno 2	
KPI	Programmaplan is geïmplementeerd	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Effect	Effectieve bestrijding van kinderporno en kindersekstoerisme.	
Prio 6: Intensivering aanpak CSV's		
Context	Georganiseerde criminaliteit heeft een ondermijnend effect op onze samenleving. Het verbindt de gewelddadige en corrumperende onderwereld met de bovenwereld.	
Onderwerp	Georganiseerde criminaliteit en ondermijning	
Doelstelling	Verdubbeling van het aantal aangepakte CSV' s t.o.v. 2009.	
	Verdubbeling vindt vooral plaats binnen de thema's mensenhandel, productie/in- en uitvoer van drugs, witwassen en zware milieucriminaliteit. Hierbij is het uitgangspunt dat de integrale en financiële aanpak wordt gehanteerd.	
KPI	Aantal aangepakte CSV's.	o.b.v. info OM
Effect	Het efficiënt inzetten van personeel om effectieve interventies te plegen in de brede maatschappelijke aanpak van ondermijning.	

Prio 7: Verbetering intake & afhandeling aangifte		
Context	Aangifte is de start van het opsporingsproces, daarom is het voor het voorkomen van uitval van belang dat de aangifte kwalitatief goed wordt opgenomen en het proces adequaat is georganiseerd. Beoogd is verbetering van intake & afhandeling van aangiftes in kwantitatieve en in kwalitatieve zin.	
Onderwerp	Verbetering dienstverlening	
Doelstelling	Implementatie van de 6 kanalen (telefoon, internet, in persoon aan de balie, op locatie, op afspraak, 3D) waarlangs de burger een aangifte of een melding bij de politie kan doen.	
KPI	6 aangiftekkanalen zijn geïmplementeerd.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Onderwerp	Verbetering Dienstverlening	
Doelstelling	Alle aangevers van High Impact Crimes worden binnen 14 dagen na aangifte op de hoogte gebracht van de afloop van de aangifte.	
KPI	Percentage terugmeldingen aan aangevers van aangifte HIC.	geautomatiseerd vanuit BVH
Effect	Vergroten van het vertrouwen van de burger in de politie.	
Prio 8 Administratieve Lasten		
Context	Door vermindering van de administratieve lasten komt er, binnen de afgesproken operationele sterkte van 49.500 fte, een productiviteitsverhoging in de vorm van extra fte beschikbaar voor de primaire politietaken.	
Onderwerp	Administratieve lasten	
Doelstelling	Vermindering van de administratieve lasten 25%.	
KPI	Projecten administratieve lastenverlichting zijn geïmplementeerd	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Effect	Productiviteitsverhoging binnen de	

	primaire politietaken.	
Prio 9: Verbeteren Heterdaadkracht		
Context	De pakkans op heterdaad vergroot substantieel door zichtbaar en snel optreden en betere samenwerking met burgers, en leidt tot een toename van het aantal aangehouden verdachten.	
Onderwerp	Heterdaadkracht	
Doelstelling	Versterking heterdaadkracht door het realiseren van het plan van aanpak dat nog in 2013 moet worden vastgesteld. <i>(jaaraanschrijving 2014)</i>	
KPI	Plan van aanpak Heterdaadkracht is geïmplementeerd.	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Effect	Toename aantal aangehouden verdachten.	
Prio 10: Vreemdelingen		
Context	De aanpak van criminele vreemdelingen is een prioriteit voor het kabinet. De politie speelt een belangrijke rol bij het controleren, identificeren en overdragen van criminele (illegale) vreemdelingen aan de strafrechtketen en aan de vreemdelingenketen ter fine van uitzetting.	
Onderwerp	Aan OM aangedragen vreemdelingen	
Doelstelling	In 2014 dienen alle aan het OM verzonden pv's met een niet-Nederlander als verdachte voorzien zijn van een V-nummer.	
KPI	Percentage aan OM verzonden PV's met een niet-Nederlander voorzien van een V-nummer.	
Onderwerp	Kwaliteit identiteitsonderzoeken	
Doelstelling	In 2014 voldoet 90% van de in PSH-V geregistreerde identiteitsonderzoeken aan de afgesproken kwaliteitseisen.	

KPI	Percentage in PSH-V geregistreerde ID-onderzoeken dat voldoet aan de kwaliteitseisen.	geautomatiseerd m.b.v. GIDS (bron PSH-V)
Onderwerp	Inrichting voor de vreemdelingenfunctie	
Doelstelling	Zorgen dat de vreemdelingenpolitie binnen de eenheden functioneert als ware het één organisatie.	
KPI	Vreemdelingenfunctie is geïmplementeerd	Handmatig o.b.v. inventarisatie
Onderwerp	Inrichting voor de vreemdelingenfunctie	
Doelstelling	Zorgen dat de vreemdelingenpolitie het aantal afgesproken fte van 1184 fte in de inrichting gehaald wordt.	
KPI	Aantal FTE werkzaam binnen de afdeling vreemdelingenpolitie.	o.b.v. Beaufort (personeelssysteem)
Onderwerp	Overdrachtdossiers	
Doelstelling	De politie levert 4000 overdrachtdossiers aan bij OM	
KPI	Aantal overdrachtdossiers	geautomatiseerd m.b.v. PSH-V
Effect	Uniforme, landelijke aanpak van de criminele vreemdelingen.	

Bijlage 9. Referentiekader Excellente politiezorg Belgische politie

Basisconcepten van “excellente politiezorg”

Elk personeelslid van de geïntegreerde politie dient bij de uitoefening van zijn taken rekening te houden met de principes van de gemeenschapsgerichte politiezorg, de informatie gestuurde politiezorg en de optimale bedrijfsvoering.

De gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ) is gebaseerd op vijf pijlers:

- Externe oriëntering
- Probleemoplossend werken
- Afleggen van verantwoording
- Partnerschap
- Empowerment of bekwame betrokkenheid

Informatie gestuurde politiezorg (IGPZ) heeft de volgende 5 kenmerken:

- De doelstellingen bepalen
- Proactief en reactief
- Meerwaarde bieden
- Uitwisseling
- De doelstellingen sturen

Optimale bedrijfsvoering (OBV)

- Resultaatsgericht werken
- Transparantie
- Samenwerking
- Wil om continu te verbeteren
- Leiderschap met lef

Bron + Verdere toelichting: http://www.polfed-fedpol.be/org/org_polexcel_nl.php

Bijlage 10. Doelstellingen in het actuele NVP 2012-2015

= MACRO/MESO

- I) Algemeen politiebeleid voor de geïntegreerde politie (federaal + lokaal)
- II) Strategie van de federale politie

- Prioritaire beleidsdoelstellingen – focus op primaire processen

1.1. Krachtlijnen van de politiezorg en het politiebeheer

- 1.1.1. Een minimale gelijkwaardige dienstverlening garanderen
 - Politiediensten moeten altijd en overal een kwaliteitsvolle en voor iedereen een minimale gelijkwaardige dienstverlening (kunnen) blijven waarborgen
- 1.1.2. Streven naar een excellente politiezorg
 - Gemeenschapsgerichte politiezorg, informatie gestuurde politiezorg en optimale bedrijfsvoering worden geïntegreerd in één geheel
 - Reactief aanpak combineren met proactiviteit
- 1.1.3. Een optimale geïntegreerde werking realiseren
 - Samenwerking politiediensten onderling, zowel horizontaal als verticaal
 - Waar nodig moet samenwerking geïnstitutionaliseerd worden
 - Permanente monitoring van de werklust
 - Permanente monitoring van de financiële weerslag van de aanvragen van de gerechtelijke overheden aan de lokale politiezones

Doelstelling 1: een kwalitatieve steun

Doelstelling 2: een gewaarborgde versterkte reserve

Doelstelling 3: een geoptimaliseerde inzet van reserves

Doelstelling 4: een optimale geïntegreerde werking

1.2. Het beheer van de publieke ruimte en de bestuurlijke informatie

- 1.2.1. Genegotieerd beheer van de publieke ruimte
 - Handhaving van de openbare orde is een cruciale taak voor de geïntegreerde politie
 - Voldoende capaciteit moet hiervoor beschikbaar zijn
- 1.2.2. Overlast of ‘incivilities’
 - Aanpak van overlast dient te worden opgedreven
 - Een integrale benadering, in samenspraak met alle relevante veiligheidspartners

1.2.3. Bestuurlijke informatie

- Vergaring, exploitatie en terbeschikkingstelling van informatie is één van de politietaken en draagt bij tot de goede sturing en uitvoering van haar opdrachten
- Inspanningen nodig om alle stadia van de inlichtingencyclus inzake bestuurlijke politie beter te organiseren en te professionaliseren

1.2.4. Coördinatie bij crisissituaties

- Werkbaar kader ontwikkelen om op een efficiënte en effectieve wijze de coördinatie van crisissituaties te organiseren

Doelstelling 1: informatiebeheer bestuurlijke politie

Doelstelling 2: een bijdrage tot de aanpak van overlast

Doelstelling 3: genegotieerd beheer van de publieke ruimte

Doelstelling 4: leiding van de operaties

1.3. Gemeenschapsgerichte politiezorg: meer dan de wijkdienst en haar medewerker

- Principe van gemeenschapsgerichte politiezorg moet versterkt worden, in de gehele basisopleiding en in alle politiekorpsen en componenten van de federale politie.

1.4. Veilig verkeer

- Nodige inspanningen leveren om ongevallen te voorkomen, verantwoord gedrag in het verkeer stimuleren en de veiligheid handhaven
- Prioritaire verkeersthema's zijn:
 - Overdreven snelheid
 - Rijden onder invloed van alcohol of drugs
 - GSM-gebruik achter het stuur
 - Niet dragen van de gordel of niet gebruiken van kindersitjes
- De prioritaire doelgroepen zijn:
 - De zwakke weggebruikers (voetgangers, fietsers en bromfietsers);
 - De motorrijders;
 - De vrachtwagenchauffeurs en het vrachtvervoer
- Kwaliteit van de controles verbeteren
- Kwaliteit van ongevallenregistratie optimaliseren

Doelstelling 1: bijdrage leveren tot de realisatie van de aanbevelingen van de Staten-Generaal verkeersveiligheid

Doelstelling 2: verhoging van de zichtbaarheid

Doelstelling 3: een maximum aan samenwerkingsverbanden

1.5. Criminaliteit in het algemeen en prioritaire criminaliteitsfenomenen in het bijzonder

- Alle vormen van criminaliteit maximaal voorkomen, detecteren, beheersen en probleemoplossend vermijden
- Alle schakels van de veiligheidsketen zijn op elkaar afgestemd
- Essentiële rol van de lokale politie in de opsporing van criminaliteitsfenomenen
- Prioriteit voor feiten die de fysieke integriteit van personen ernstig aantasten
- Prioritaire criminaliteitsfenomenen
 - diefstallen gewapenderhand
 - geweld in de publieke ruimte
 - drugs
 - illegale vuurwapenzwendel
 - terrorisme
 - intrafamiliaal geweld en geweld tegen vrouwen
 - mensenhandel (seksuele uitbuiting en economische uitbuiting) en mensensmokkel
 - informaticacriminaliteit
 - fraude
 - inbraken in woningen en andere gebouwen
- Deze prioriteiten moeten normaliter in de veiligheidsplannen van alle entiteiten van de politie hernoemen worden

Programmawerking

Doelstelling 1: conceptualisering

Doelstelling 2: een meer dader(groep)gerichte aanpak

Doelstelling 3: een bijzondere aandacht voor het gebruik van ICT door criminelen

Doelstelling 4: een bijzondere aandacht voor witwaspraktijken

Doelstelling 5: actief deelnemen aan de aanpak van internationale prioriteiten

Doelstelling 6: optimalisering van de beeldvorming over wapentrafiek en het gebruik van “zware” vuurwapens

Doelstelling 7: een strategische, tactische en operationele beeldvorming

Doelstelling 8: een afstemming van de opleiding

Draaiboeken

Doelstelling: (geactualiseerde) draaiboeken verspreiden

Projecten

Doelstelling 1: daders of dadergroepen identificeren

Doelstelling 2: een projectmatige aanpak

1.6. Internationale politiesamenwerking

Doelstelling 1: medewerkers en middelen meer doelgericht inzetten

Doelstelling 2: samenwerking met buurlanden en grensregio's intensifiëren

Doelstelling 3: aansluiten bij de Europese besluitvorming en werking van de Europese en internationale agentschappen, instellingen en organisaties

Doelstelling 4: samenwerkingsmogelijkheden optimaliseren

Doelstelling 5: aangepaste regelgeving

Doelstelling 6: gerichte bijdrage aan het Belgische buitenlandbeleid in de veiligheidssector

Doelstelling 7: bijdragen aan een geïntegreerd grenstoezicht aan de buitengrenzen

Doelstelling 8: optimaal gebruik van internationale en Europese fondsen

2. Werking van de politiediensten – focus op de ondersteunende processen

- Een modern HR-beleid
- Informatiebeheer en ICT
- Optimaal beheer en aanwenden van de beschikbare middelen
- Innovatie en nieuwe technologieën
- Duurzame ontwikkeling

3. Verbeteringsinitiatieven

- Beleids- en budgetcycli beter op elkaar afstemmen
- Verder werk maken van een performant monitoringssysteem, zowel binnen als buiten de politiediensten

Bijlage 11. Extract criminaliteitsstatistieken België

A. Criminaliteitsstatistieken

Onder meer (uit lijst van 1000-tal misdrijfcodes)

- Diefstal en afpersing
 - Diefstal zonder verzwarende omstandigheden
 - Diefstal met verzwarende omstandigheden
 - Afpersing
 - Diefstal niet nader bepaald
 - Vervaardiging valse sleutels
- Diefstal van vervoersmiddelen
 - Autodiefstal
 - Car- en homejacking
 - Bromfiets- en fietsdiefstal
- Inbraken
 - Woninginbraken
 - Inbraak in bedrijven of handelszaken
 - Inbraak in openbare of overheidsinstellingen
- Diefstal met geweld
 - Diefstal gewapenderhand
 - Diefstal met geweld zonder wapen
- Diefstal uit auto
 - Diefstal uit of aan voertuig
 - Sacjacking uit auto
- Winkeldiefstal
- Metaaldiefstal of werfdiefstal
- Diefstal met list
- Zakkenrollerij
- Gewelddadige misdrijven tegen eigendommen
 - Beschadigen van eigendom
 - Graffiti
- Misdrijven tegen de lichamelijke integriteit
 - Opzettelijke slagen en verwondingen
 - Intrafamiliaal geweld
 - Geweld tegen beroepen van algemeen belang
 - Moord en doodslag
- Zedenmisdrijven
 - Verkrachting
 - Aanranding van de eerbaarheid
- Belaging
- Drugs
 - Verdovende middelen

- Bezit, gebruik, handel, fabricage, in- en uitvoer, andere
 - Dronkenschap, alcohol, alcoholslijterijen
- Informaticacriminaliteit
 - Betaalkaartfraude
- Schijnhuwelijken
- Milieu
 - Sluikstorten
- Bevolkingsregister
- Vreemdelingenwetgeving
- Misdrijven tegen de openbare veiligheid
- Misdrijven tegen de familie
- Misdrijven tegen gezag van de overheid
- Wapens en springstoffen
- Misdrijven tegen de openbare trouw
- Voetbalwet (ticketverkoop)
- Jeugdbescherming
- Arbeid
- Identiteitskaart
- Bescherming personen
- Handelspraktijken
- Bescherming van de openbare inkomsten
- Misdrijven tegen het juridisch statuut van het kind
- Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid
- Economische wetgeving
- Andere bijzondere wetten
- Huisjesmelkerij
- Mensenhandel
- Hormonen en doping
- Onwettige uitoefening van het openbaar gezag
- Exploitatie van bedelarij
- Kieswetgeving
- Sociaal strafwetboek
- Volksgezondheid

Kengetallen verkeersstatistieken België

- Verkeersongevallen

- # Ongevallen met stoffelijke schade

- # Ongevallen met lichamelijk letsel

- # Ongevallen met doden

- # Doden ter plaatse

- # Zwaar gewonden

- # Licht gewonden

- Opsplitsing naar vaststellende politie-eenheid
- Opsplitsing naar openbare weg / niet-openbare weg
- Met of zonder vluchtmisdrijf
- Aandeel Weekendongevallen

- Weekendongevallen-index = het aantal WE-ongevallen met lichamelijk letsel weergegeven per tijdsspanne van 24 WE-uren

- Alcoholcontroles

- Niet-gerichte controles:

- Aantal uitgevoerde ademtesten

- Aantal negatieve ademtesten

- Aantal alerte ademtesten

- Aantal positieve ademtesten

- Aantal weigeringen alcohol

- Aantal bloedafnames

- Aantal intrekkingen rijbewijs

Opsplitsing naar:

- Aanstalten tot sturen
- Bestuurder buiten verkeersongeval
- Verkeersongeval met lichamelijk letsel
- Verkeersongeval met stoffelijke schade

- Gerichte controles:

- Aantal gecontroleerde voertuigen

Aantal uitgevoerde ademtesten

Aantal negatieve ademtesten

Aantal alerte ademtesten

Aantal positieve ademtesten

Aantal weigeringen alcohol

Aantal bloedafnames

Aantal intrekkingen rijbewijs

Aantal controle-uren

Aantal metingen tijdens controle

Aantal metingen voorbereiding/administratie

Opsplitsing naar:

- Aselectieve gerichte controles

▪ Drugscontroles

○ Niet-gerichte controles:

Aantal uitgevoerde speekseltesten

Aantal negatieve speekseltesten

Aantal positieve speekseltesten

Aantal weigeringen drugs

Aantal bloedafnames

Aantal intrekkingen rijbewijs

Aantal controle-uren

Aantal metingen tijdens controle

Aantal metingen voorbereiding/admin.

Opsplitsing naar:

- Verkeersongeval met lichamelijk letsel
- Verkeersongeval met stoffelijke schade

○ Gerichte controles:

Id.

Opsplitsing naar:

- Aselectieve gerichte controles
- Selectieve gerichte controles

- Snelheidscontroles

- Bemand:

Aantal gecontroleerde voertuigen

Aantal voert. boven getol. snelh.

Aantal intercepties

Aantal intrekkingen rijbewijs

Aantal controle-uren

Aantal metingen tijdens controle

Aantal metingen voorb./admin

Opsplitsing naar:

- Bemand zonder interceptie
- Bemand met interceptie

- Onbemand

Id.